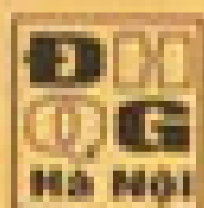


LÊ VĂN KHOA - NGUYỄN NGỌC SINH
NGUYỄN TIẾN DŨNG

CHIẾN LƯỢC VÀ CHÍNH SÁCH MÔI TRƯỜNG







NHÀ XUẤT BẢN ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI



LÊ VĂN KHOA - NGUYỄN NGỌC SINH
NGUYỄN TIẾN DŨNG

CHIẾN LƯỢC VÀ CHÍNH SÁCH MÔI TRƯỜNG





NHÀ XUẤT BẢN ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI

GS. LÊ VĂN KHOA
TS. NGUYỄN NGỌC SINH - TS. NGUYỄN TIẾN DŨNG

CHIẾN LƯỢC VÀ CHÍNH SÁCH MÔI TRƯỜNG

(In lần thứ II)

NHÀ XUẤT BẢN ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI - 2001

Chịu trách nhiệm xuất bản

Giám đốc: NGUYỄN VĂN THỎA
Tổng biên tập: NGUYỄN THIỆN GIÁP

Người nhận xét:

GS. LÊ QUÍ AN
TS. NGUYỄN ĐẮC HY
GS.CAO VĂN SUNG

Biên tập và sửa bản in: NGUYỄN VŨ
PHẠM NGỌC TRÂM
LAN HƯƠNG

Trình bày bìa: NGỌC ANH

CHIẾN LƯỢC VÀ CHÍNH SÁCH MÔI TRƯỜNG

Mã số: 01. 125.ĐH 2001 - 838. 2001
In 1000 cuốn Tại xí nghiệp in 15
Số xuất bản: 9 / 838 / CXB. Số trích ngang 340 KH/XB
In xong và nộp lưu chiểu Quí 4 năm 2001

Preface

The textbook on "*Strategies and policies for environmental protection*" has been established in the framework of the project "*Capacity building for environmental management in Vietnam*". The educational component of the project targets the Master programme, organised by the Faculty of Environmental Sciences at the Hanoi University of Science, Vietnam National University. A specific project objective was to develop reference materials for the students. The result is five textbooks, including this one, which have been published with the Vietnam National University Publishing House, whose co-operation enabled 750 copies to be published, instead of the original target of 250 copies.

Peer review is crucial for quality control and has been a structural component of the textbook development. The main objective of the peer review process was to generate comments and detailed suggestions to improve the manuscripts. *Prof. Le Van Khoa*, *Dr. Nguyen Ngoe Sinh*, and *Dr. Nguyen Tien Dung*, completed a draft textbook in January 1999. In March 1999, the Hanoi University of Science organised a review workshop, in which twenty-seven academics participated. The review was based on the following main criteria, set by the university: 1) scientific quality; 2) up-to-dateness; 3) pedagogical quality. In addition, an extensive external peer review was completed, including scientists from universities and research institutes in Hanoi and Ho Chi Minh City. A final review was organised by the publishing house. The authors have adapted their manuscripts according to the comments expressed.

Acknowledgements

On behalf of the Project Advisory Committee, we would like to congratulate the authors, *Prof. Le Van Khoa* of the Faculty of Environmental Sciences, *Dr. Nguyen Ngoc Sinh* and *Dr. Nguyen Tien Dung* of the National Environmental Agency at the Ministry of Science, Technology and Environment, for successfully completing the development of this textbook. We take the opportunity to kindly thank *Prof. Le Qui An*, former Vice-Minister of the Ministry of Science, Technology and Environment, *Dr. Nguyen Dac Hy*, from the National Environmental Agency at the Ministry of Science, Technology and Environment, *Prof. Cao Van Sung*, former director of the Institute of Ecology and Biological Resources at the National Centre for Natural Science and Technology in Hanoi, and *Ass. Prof. Doan Canh*, vice Director of the sub-Institute of Tropical Biology of the National Centre for Natural Science and Technology in Ho Chi Minh city, for their active participation in the peer review process. Also, we acknowledge the constructive co-operation of the *Vietnam National University Publishing House*. Finally, we express our sincerest gratitude to the *European Commission* for funding the project on "*Capacity building for environmental management in Vietnam*" and enabling the development and publication of the textbook on "***Strategies and policies for environmental protection***".

The editors,

Prof. Mai Dinh Yen, Faculty of Biology, Hanoi University of Science, Vietnam National University

Prof. Luc Hens, Department of Human Ecology, Free University of Brussels (VUB)

Mr. Eddy Nierynck, Department of Human Ecology, Free University of Brussels (VUB)

Lời giới thiệu

Cuốn sách ***"Chiến lược và Chính sách Môi trường"*** được biên soạn trong khuôn khổ của Đề án: "Xây dựng Năng lực Quản lý Môi trường ở Việt Nam". Mục tiêu đào tạo của đề án là chương trình đào tạo Thạc sỹ do Khoa Môi trường, Trường Đại học Khoa học Tự nhiên, Đại học Quốc gia Hà Nội thực hiện. Mục tiêu đặc biệt của đề án là tăng cường cung cấp các tài liệu tham khảo cho sinh viên. Kết quả là 5 cuốn sách giáo trình đã được Nhà xuất bản Đại học Quốc gia Hà Nội xuất bản và đã có thể in được 750 cuốn thay vì nhiệm vụ lúc đầu là 250 cuốn.

Công việc nhận xét đánh giá là quan trọng cho chất lượng cuốn sách đã được chú ý trong suốt quá trình biên soạn. Mục đích chính của công việc này là phản biện và đóng góp các ý kiến nhằm nâng cao chất lượng các bản thảo. Sau khi GS Lê Văn Khoa, TS Nguyễn Ngọc Sinh và TS Nguyễn Tiến Dũng hoàn thành bản thảo vào tháng 1 năm 1999, tháng 3 năm 1999, Trường Đại học Khoa học Tự nhiên, Đại học Quốc gia Hà Nội đã tổ chức Hội thảo để đánh giá nghiệm thu với sự tham dự của 27 nhà khoa học Môi trường. Việc đánh giá nghiệm thu căn cứ vào 3 tiêu chuẩn chính của sách giáo trình mà Trường đề ra là: 1) Tính khoa học; 2) Tính cập nhật hiện tại và 3) Tính sư phạm. Ngoài ra, cuốn sách còn có sự tham gia nhận xét đánh giá của các nhà khoa học Trường đại học và Viện nghiên cứu ở thành phố Hồ Chí Minh. Đặc biệt Nhà xuất bản Đại học Quốc gia Hà Nội đã trực tiếp tham gia sửa chữa bản thảo một cách công phu để cuốn sách được hoàn thiện hơn.

Thay mặt hội đồng cố vấn của đề án, chúng tôi xin chúc mừng tác giả GS Lê Văn Khoa - Khoa Môi trường, TS Nguyễn Ngọc Sinh, TS Nguyễn Tiến Dũng - Cục Môi trường - Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường đã hoàn thành có kết quả cuốn sách. Nhân dịp này chúng tôi cũng xin bày tỏ lời cảm ơn chân thành tới GS Lê Quí An - nguyên Thứ trưởng Bộ Khoa học Công nghệ và Môi trường, TS Nguyễn Đắc Hy - Cục Môi trường - Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường, GS Cao Văn Sung nguyên Giám đốc Viện Sinh thái và Tài nguyên Sinh vật - Trung tâm Khoa học Tự nhiên và Công nghệ Quốc gia, PGS Đoàn Cảnh Phó giám đốc Viện Sinh học Nhiệt Đới - Trung tâm Khoa học Tự nhiên và Công nghệ Quốc gia Thành phố Hồ Chí Minh đã tích cực tham gia vào quá trình nhận xét đánh giá cho nội dung của cuốn sách. Chúng tôi cũng xin cám ơn về sự hợp tác xây dựng của Nhà xuất bản Đại học Quốc gia Hà Nội. Sau cùng chúng tôi xin bày tỏ sự cám ơn chân thành tới Hội đồng châu Âu đã tài trợ ngân sách cho Đề án "Xây dựng Năng lực Quản lý Môi trường ở Việt Nam" để cuốn sách "Chiến lược và Chính sách Môi trường" được biên soạn và xuất bản.

Các biên tập:

GS Mai Đình Yên - Khoa Sinh học, Trường Đại học Khoa học Tự Nhiên, Đại học Quốc gia Hà Nội.

GS Luc Hens - Bộ môn Sinh thái Nhân văn Trường Đại học Tự do Brussels, Vương quốc Bỉ (VUB).

Eddy Nierynck - Bộ môn Sinh thái Nhân văn trường Đại học Tự do Brussels, Vương quốc Bỉ (VUB).

Chương I

CÁC VẤN ĐỀ MÔI TRƯỜNG TOÀN CẦU

I. MÔI TRƯỜNG

Theo nghĩa rộng nhất thì "Môi trường" là tập hợp tất cả các điều kiện và hiện tượng bên ngoài có ảnh hưởng tới một vật thể hoặc một sự kiện. Bất cứ một vật thể, một sự kiện nào cũng tồn tại và diễn biến trong một môi trường. Khái niệm chung như vậy về môi trường được cụ thể hoá đối với từng đối tượng và từng mục đích nghiên cứu.

Thực chất, khí quyển, thuỷ quyển và thạch quyển tồn tại trước khi sự sống xuất hiện trên hành tinh chúng ta. Nhưng chỉ khi các cơ thể sống xuất hiện trong mối tương tác với các nhân tố đó thì chúng mới trở thành môi trường. Có nghĩa là chỉ có các cơ thể sống mới có môi trường. Môi trường không chỉ gồm các điều kiện vật lý mà còn bao gồm cả các sinh vật cùng sống. Do đó, đối với các cơ thể sống thì "môi trường sống" là tổng hợp những điều kiện bên ngoài có ảnh hưởng tới đời sống và sự phát triển của cơ thể.

Đối với con người thì "môi trường sống của con người" là tổng hợp những điều kiện vật lý, hoá học, sinh học, kinh tế, xã hội bao quanh và có ảnh hưởng tới sự sống, sự phát triển của từng cá nhân và của từng cộng đồng con người.

Môi trường sống của con người là cả vũ trụ bao la, trong đó hệ Mặt Trời và Trái Đất là những bộ phận có ảnh hưởng trực

tiếp và rõ rệt nhất. Theo quan điểm về môi trường hiện đại thì Trái Đất có thể xem như một con tàu vũ trụ lớn mà loài người là những hành khách. Về mặt vật lý, Trái Đất gồm có thạch quyển, chỉ phần rắn của Trái Đất từ bề mặt đất đến độ sâu khoảng 60 km; thuỷ quyển được tạo nên bởi các đại dương, biển, ao, hồ, băng tuyết và các vùng nước khác; khí quyển với không khí và các loại khí khác bao quanh mặt đất. Về mặt sinh học, trên Trái Đất có sinh quyển bao gồm các cơ thể sống và những bộ phận của thạch quyển, thuỷ quyển và khí quyển tạo thành môi trường sống của các cơ thể sống.

Khác với các "quyển" vật chất vô sinh, trong sinh quyển, ngoài vật chất, năng lượng, còn có thông tin với tác dụng duy trì cấu trúc, cơ chế tồn tại và phát triển của các vật sống. Dạng thông tin ở mức độ phức tạp và phát triển cao nhất là trí tuệ của con người, có tác động ngày càng mạnh mẽ đến sự tồn tại và phát triển của Trái Đất. Từ nhận thức đó đã hình thành khái niệm về "trí quyển" bao gồm những bộ phận trên Trái Đất, tại đó có những tác động của trí tuệ con người. Những thành tựu mới nhất về khoa học và kỹ thuật cho thấy rằng, trí quyển đang thay đổi một cách nhanh chóng, sâu sắc và phạm vi tác động ngày càng mở rộng, kể cả ngoài phạm vi của Trái Đất. Về mặt xã hội, các cá thể con người họp lại thành gia đình, cộng đồng, bộ tộc, quốc gia, xã hội, theo những loại hình, phương thức và thể chế khác nhau. Từ đó tạo nên các mối quan hệ, các hình thái tổ chức kinh tế - xã hội có tác động mạnh mẽ tới môi trường vật lý và môi trường sinh học.

Tuỳ theo mục đích và nội dung nghiên cứu, khái niệm chung về "Môi trường sống của con người" còn được phân thành "Môi trường thiên nhiên"; "Môi trường xã hội" và "Môi trường nhân tạo".

Môi trường thiên nhiên bao gồm các nhân tố thiên nhiên: Vật lý, hoá học (thường gọi chung là môi trường vật lý) và sinh học tồn tại khách quan ngoài ý muốn của con người hoặc ít chịu sự chi phối của con người. Ba loại môi trường này cùng song song tồn tại, đan xen vào nhau và quan hệ chặt chẽ với nhau.

Môi trường sống của con người có thể được hiểu theo nghĩa rộng hoặc nghĩa hẹp. Theo nghĩa rộng thì môi trường bao gồm cả tài nguyên thiên nhiên và các nhân tố về chất lượng của môi trường đối với sức khoẻ và tiện nghi sinh sống của con người. Theo định nghĩa hẹp thì môi trường gồm các nhân tố về chất lượng của môi trường đối với sức khoẻ và tiện nghi sinh sống của con người, gọi tắt là chất lượng môi trường. Các nhân tố đó thường là không khí, nước, âm thanh, ánh sáng, bức xạ, cảnh quan, thẩm mỹ, đạo đức, quan hệ chính trị - xã hội tại địa bàn sinh sống và làm việc của con người.

II. CÁC CHỨC NĂNG CỦA MÔI TRƯỜNG

Đối với con người, môi trường hiểu theo nghĩa rộng có các chức năng sau:

1. Chức năng vật mang

- Đó là các chức năng xây dựng: Cung cấp mặt bằng và nền móng cho các đô thị, khu công nghiệp, kiến trúc hạ tầng và nông thôn.

- Chức năng vận tải: Cung cấp mặt bằng, khoảng không gian và nền móng cho giao thông đường thuỷ, đường bộ và đường không.

- Chức năng phân huỷ vật thải: Cung cấp mặt bằng và nền móng cho sự phân huỷ vật thải.

- Chức năng giải trí của con người: Cung cấp mặt bằng, nền

móng và phông tự nhiên cho việc giải trí ngoài trời của con người (trượt tuyết, trượt băng, đua ngựa,...)

- Chức năng cung cấp mặt bằng và không gian cho các hồ chứa.

2. Môi trường là nơi sinh sống của con người (*Habitat*)

Chức năng này đòi hỏi môi trường phải có một phạm vi không gian thích hợp cho mỗi con người, ví dụ: Phải có bao nhiêu mét vuông, hecta hay kilômét vuông cho một người. Không gian này lại phải đạt những tiêu chuẩn nhất định về nhân tố vật lý, hoá học, sinh học, cảnh quan và xã hội. Như vậy, chức năng này cung cấp:

- Những điều kiện (không gian, năng lượng, lương thực, thiên địch, tính chu kỳ,...) để phát triển các loài và các hệ sinh thái được thừa nhận như giá trị thực mang tải những:

+ Nơi cư trú có quy mô nhỏ của các loài sống vùng biên.

+ Của những loài có phạm vi phân bố rộng.

+ Những điều kiện để phát triển hệ sinh thái.

- Chức năng nơi ở trong các hồ chứa: Cung cấp không gian, nhịp điệu, phương thức và cơ chế cho sự tiến hóa được liên tục.

3. Môi trường là nơi chứa đựng các nguồn tài nguyên cần thiết cho đời sống và sản xuất của con người

Chức năng này đòi hỏi môi trường phải có nguồn vật liệu, năng lượng, thông tin (kể cả thông tin di truyền) cần thiết cho hoạt động sinh sống, sản xuất, quản lý của con người. Đòi hỏi này không ngừng tăng lên về số lượng, chất lượng và độ phức tạp theo trình độ phát triển của xã hội. Nhóm chức năng này còn gọi là các chức năng sản xuất tự nhiên, gồm:

- Rừng tự nhiên có chức năng cung cấp nước, độ phì nhiêu của đất, nguồn gỗ củi và cải thiện điều kiện khí hậu.

- Các thủy vực có chức năng cung cấp nước, dinh dưỡng, nơi vui chơi và các nguồn hải sản.

- Động và thực vật cung cấp các nguồn gen quý hiếm.

- Chức năng cung cấp các sản phẩm thứ yếu như cung cấp nước, các chất dinh dưỡng... cho các cây dược liệu, cây ăn quả ở rừng, thuốc nhuộm, cao su, tre, nứa, hoa...

- Chức năng cung cấp nước uống như: Cung cấp các nguồn nước uống phong phú và an toàn.

- Chức năng sản xuất tự nhiên các yếu tố không sống như cung cấp năng lượng Mặt Trời và nhiều thứ khác.

4. Môi trường là nơi chứa đựng phế liệu thải ra từ quá trình sinh sống và sản xuất của con người

Chức năng này trước đây trong các giai đoạn loài người còn săn bắt, hái lượm, nông nghiệp sơ khai, lúc dân số nhân loại còn ít, chủ yếu do các quá trình phân huỷ tự nhiên, làm cho phế thải sau một thời gian nhất định lại trở thành nguyên liệu thiên nhiên. Sự gia tăng dân số nhanh chóng và quá trình công nghiệp hoá đã làm cho chức năng này trở nên vô cùng quan trọng.

Nếu môi trường không còn làm nổi chức năng này thì chất lượng cuộc sống của con người dù thừa thãi về lương thực, hàng hoá, thông tin cũng không còn có chất lượng cao. Quá trình "Nhiễm độc hoá" môi trường thậm chí còn có thể dẫn xã hội loài người đến diệt vong. Nhóm chức năng này có các nội dung:

- Chức năng biến đổi lý hoá học: Pha loãng, phân huỷ hoá học nhờ ánh sáng; hấp thụ; sự tách chiết các vật thải và độc tố.

- Chức năng biến đổi sinh hoá: Sự hấp thụ các chất dư thừa; chu trình nitơ và các bon; khử độc bằng con đường sinh hoá.

- Chức năng biến đổi sinh học: Khoáng hoá các chất thải hữu cơ, mùn hoá...

5. Môi trường có chức năng đồng sản xuất

- Chức năng sản xuất nông nghiệp như cung cấp nước, độ phì nhiêu đất, năng lượng Mặt Trời và cơ sở cho sản xuất nông nghiệp.

- Chức năng chăn thả động vật thâm canh và quảng canh như cung cấp nước, dinh dưỡng cho động vật.

- Chức năng đồng sản xuất khác như cung cấp các chất dinh dưỡng... cho rừng trồng, các loại vườn ở dạng nông lâm kết hợp (NLKH), nuôi trồng thuỷ sản.

- Chức năng nguồn dự trữ đồng sản xuất độ phì nhiêu đất, các gen... cho việc sử dụng, các cây trồng mới trong tương lai và sự tiến hoá tiếp theo.

6. Môi trường có chức năng điều chỉnh

Chức năng lá chắn cung cấp sự bảo vệ khỏi các mức bức xạ quá cao, bão gió,...

7. Các chức năng quan trọng khác

- Chức năng tín hiệu: Cung cấp các chỉ thị không gian và tạm thời (nghĩa là báo động sớm).

- Chức năng mang ý nghĩa khoa học như cung cấp sự ghi chép địa chất và lịch sử cũng như tất cả các tư liệu khác như ở mức độ vi mô, vĩ mô, sinh học cho nghiên cứu và giáo dục mà qua đó các nền văn hóa phát triển những bản sắc đặc thù của chúng.

- Chức năng quan hệ cuốn hút và giảm nhẹ tác động mạnh nhưng không phải là những quan hệ ưu thế giữa con người và tự nhiên, trực tiếp hoặc gián tiếp.

- Chức năng tham gia: Cuốn hút và giảm nhẹ được đưa vào vẻ đẹp thiên nhiên và các quá trình trực tiếp hoặc gián tiếp.

- Chức năng thưởng ngoạn: Cung cấp địa điểm và các cơ hội của giá trị thẩm mỹ đặc biệt, lễ phước, trực tiếp hoặc gián tiếp

- Chức năng lưu trữ: Đó là khả năng làm giàu thêm các truyền thuyết và kinh nghiệm của thế giới.

III. TÁC ĐỘNG CỦA CON NGƯỜI ĐẾN MÔI TRƯỜNG

1. Mối quan hệ giữa dân số và môi trường

Hiện tại, nhân loại đang phải đối mặt với 4 vấn đề lớn: Bảo vệ hoà bình; bùng nổ dân số; ô nhiễm môi trường và sự nghèo đói. Trong đó, vấn đề bùng nổ dân số được coi là nguyên nhân chung của ba hiểm họa trên, đặc biệt trở nên cấp bách, nhất là đối với những nước đang phát triển, đang thực hiện công nghiệp hoá và hiện đại hoá như ở nước ta.

Sự tăng dân số trên Trái Đất đã đặt sinh quyển vào tình trạng khủng hoảng. Theo các tài liệu dân số trên hành tinh chúng ta ở vào thời kỳ cuối của 8.000 năm trước Công nguyên không quá 5 triệu người và họ sống nhờ vào "Quà của thiên nhiên". Cùng với sự phát triển của nghề trồng trọt và chăn nuôi dân số cũng tăng lên. Tới đầu kỷ nguyên mới dân số ít nhất cũng đạt 200 triệu người và năm 1650 là gần 500 triệu người. Do sự tiến bộ của KHKT, y học đã khắc phục được nhiều loại bệnh tật. Năm 1919, Vi khuẩn cúm đã giết chết 25 triệu người. Tốc độ tử vong giảm từ 25% năm 1935 xuống 12.7% năm 1980 do sự tiến bộ của y học. Sự tiến bộ này trong ngành y học và dược học đã góp phần to lớn cho việc kéo dài tuổi thọ của loài người. Từ năm 1650 đến năm 1950, dân số thế giới tăng lên 4 tỷ người và đến năm 1989 chỉ sau 13 năm dân số tăng lên 1 tỷ người nữa. Có thể nói 90% dân số tăng lên là do sự đóng góp của các nước chưa phát triển ở Châu Á, Châu Phi và Nam Mỹ. Ở Việt Nam, năm 1945 cả nước có khoảng 25 triệu người, năm 1985 có 60 triệu người. Đến năm 1989 lên tới 65.5 triệu người, năm 1992 là 70

triệu người và năm 1996 là 76 triệu. Ước tính đến năm 2000 sẽ là 80 triệu người. Theo Tổng cục Thống kê chỉ tính riêng cuối năm 1992, trong số 70 triệu dân thì có 43.6% là thuộc thế hệ trẻ (chiếm 67.7% dân số cả nước). Thanh niên ở độ tuổi từ 15 đến 29 là 18.6 triệu (chiếm 30.3% dân số). Trong số này có 9.5 triệu phụ nữ (chiếm 60% số nữ ở độ tuổi sinh đẻ). Như vậy, nếu như trong vòng 41 năm dân số thế giới tăng lên gấp đôi thì ở Việt Nam chỉ cần sau 33 năm cũng đạt tỷ lệ như vậy. Sự gia tăng dân số quá nhanh đã tạo ra sức ép lớn đối với tài nguyên môi trường, đến việc hoạch định chính sách phát triển kinh tế - xã hội, làm ảnh hưởng trực tiếp đến những nhu cầu của con người về một cuộc sống đầy đủ và văn minh.

Theo số liệu của Viện Tài nguyên Thế giới, năm 1993 mật độ dân số bình quân là 44 người/km^2. Diện tích bình quân đầu người ở Châu Âu là 0.91 ha; Châu Á là 0.81 ha. Trong mấy thập kỷ qua, đất đai toàn thế giới tăng bình quân là 1.8%/năm. Trong đó, châu Á tăng 1.3%. Như vậy, tỷ lệ đất trồng trọt tăng bằng tỷ lệ dân số, riêng Châu Á thì tỷ lệ đất trồng trọt tăng chậm hơn so với tỷ lệ tăng dân số.

2. Dân số và đất đai

Ở Việt Nam, với hơn 33 triệu ha đất đai tự nhiên, đứng hàng thứ 55 trong tổng số 200 nước trên toàn thế giới nhưng dân số đông vào thứ 12. Thế nhưng, do việc đô thị hoá và phát triển công nghiệp, dịch vụ nên hàng năm đất canh tác mất khoảng 10.000 ha, cho các nghĩa trang khoảng 100 ha. Từ năm 1978 đến nay có: 130.000 ha được sử dụng cho thuỷ lợi; 62.000ha cho giao thông; 22.800 ha cho xây dựng công nghiệp và hàng trăm ha cho xây dựng trường học, trạm xá. Do đó, diện tích đất nông lâm nghiệp theo đầu người ở nước ta giảm sút nhanh chóng (Bảng 1).

Bảng 1 : *Bình quân diện tích đất theo đầu người (m^2/người).*

Năm	Đất tự nhiên	Đất nông nghiệp	Đất canh tác	Đất lâm nghiệp
1980	6.419	1.318	1.317	1.800
1985	5.517	1.159	938	1.610
1990	5.139	1.086	892	1.458

Đất chật, người đông tất sẽ dẫn đến ô nhiễm môi trường, nếu như không có biện pháp giải quyết hữu hiệu và đồng bộ.

3. Dân số và nhu cầu về nước

Dân số tăng nhanh, công nghiệp, nông nghiệp phát triển thì nhu cầu sử dụng nước cũng tăng theo. Hiện nay, việc thiếu nước sạch ở nhiều quốc gia đã trở nên triền miên và nghiêm trọng. Các bề mặt ao hồ, sông suối bị giảm mạnh, các nguồn nước bị ô nhiễm do chất thải đổ ra. Một số con sông có nguy cơ thay đổi dòng chảy do rừng bị phá bừa bãi, xây dựng các công trình không theo quy hoạch. Những năm đầu của thế kỷ XX, lượng nước dùng cho nông nghiệp chỉ mới ở mức 500 km^3, nhưng đến năm 2000 sẽ là khoảng 3.300 km^3.

Ở nước ta, nhìn chung nguồn nước mặt và nước ngầm dồi dào và phong phú, nhưng cũng đang bị đe dọa nhiễm bẩn do các hoạt động sản xuất và sinh hoạt của con người. Dự tính rằng, chỉ riêng nước dùng cho sinh hoạt đến năm 2010 là 1.000.000 m^3/ngày và đến năm 2020 nhu cầu nước dùng cho sinh hoạt ở gia đình và sinh hoạt công cộng, sản xuất công nghiệp và nông nghiệp sẽ lên tới 11.000.000 m^3/ngày đêm (Bảng 2).

Bảng 2: ***Tỷ lệ và tiêu chuẩn được cấp nước sạch của 8 vùng tính đến năm 1997***

STT	Vùng	Tỷ lệ % được cấp nước sạch	Tiêu chuẩn lít/người/ngày
1	Vùng núi phía Bắc.	21%	15 - 20
2	Vùng Trung Du Bắc Bộ	20%	20 - 40
3	Vùng Tây Nguyên.	28%	15 - 30
4	Vùng Bắc Trung Bộ.	40%	20 - 40
5	Vùng Duyên Hải Miền Trung	42%	20 - 40
6	Vùng Đồng Bằng Sông Hồng	48%	30 - 60
7	Vùng Đông Nam Bộ	25%	25 - 60
8	Vùng Đồng Bằng Sông Cửu Long	50%	20 - 40

Số liệu của bảng cho thấy, tỷ lệ % được cấp nước sạch ở những vùng khác nhau thì khác nhau và chủ yếu tập trung ở khu vực đồng bằng. Nếu so sánh với một số Quốc gia khác thì Việt Nam là một Quốc gia tương đối giàu tài nguyên về nước, hơn cả Mỹ. Tuy nhiên, nếu không bảo vệ và sử dụng tốt thì nguy cơ thiếu nguồn nước sẽ xảy ra trong vài thập kỷ tới và dự báo đến năm 2010 ở miền Đông Nam Bộ, Nam Trung Bộ và Tây Nguyên sẽ thiếu nước (Bảng 3).

Bảng 3: ***So sánh nguồn nước một số quốc gia***

(Nguồn: Ngân hàng Thế giới, 1997)

Tên nước	Diện tích (km^2)	Dân số (Triệu người)	Tổng lượng nước hàng năm (km^3)	Lượng nước có	
				Triệu	m^3/người
Campuchia	176.520	9,9	88	0,50	8.899
Trung Quốc	9.560.000	1.177,6	2.800	0,29	2.378
Lào	230.800	4,6	270	1,17	59.081
Philippin	298.170	68,5	479	1,61	6.997
Thái Lan	511.770	58,7	180	0,35	3.066
Mỹ	9.166.600	258,1	2.478	0,27	9.601
Việt Nam	330.000	70,0	880	2,67	12.571

4. Dân số và tài nguyên rừng

Theo Viện Tài nguyên Thế giới, những năm 90 của thế kỷ này, tổng số diện tích rừng trên toàn thế giới là 3,4 tỷ ha. Trong đó, rừng nhiệt đới là 1,76 tỷ ha. Trong mấy thập kỷ qua, cứ mỗi năm loài người lại mất đi khoảng 15,4 triệu ha rừng. Theo tính toán thì tỷ lệ rừng nhiệt đới (lá phổi của hành tinh) mất nhanh nhất (2%/năm), trong đó rừng trên đồi núi giảm mạnh nhất (1,1% diện tích/năm); tiếp theo là rừng mưa (0,6%) và rừng trên đất khô (0,5%). Các nhà khoa học cho biết: Để đảm bảo được sự cân bằng sinh thái thì độ che phủ của rừng nhiệt đới phải đạt ở mức 50 - 60%. Ở Việt Nam, năm 1943 ước tính có khoảng 14,3

triệu ha rừng (bình quân đầu người là 0,86 ha) tạo nên mật độ che phủ là 43%, đến năm 1993 chỉ còn gần 9,2 triệu ha (bình quân đầu người là 1,13 ha). Độ che phủ của rừng chỉ đáp ứng được khoảng 28% diện tích đất tự nhiên.

Nguyên nhân chính của sự giảm mạnh diện tích rừng không nằm ngoài sự gia tăng dân số quá nhanh, nhu cầu gỗ củi và việc quản lý, bảo vệ rừng ở các cấp chính quyền, các ngành có liên quan. Theo tính toán, ở Việt Nam cứ tăng 1% dân số thì sẽ làm 2,5% diện tích rừng bị tàn phá, mà dân số của ta tăng lên đến chóng mặt cộng với sự buông lỏng quản lý để cho tình trạng di dân tự do, đốt phá rừng bừa bãi vô tình mở đường cho những cơn lũ quét, lũ ống, sạt lở kéo dài vào mùa mưa. Còn hạn hán thì thường xuyên đe dọa vào mùa khô, gây ra biết bao nỗi kinh hoàng cho nhân dân lao động. Đặc biệt, ở Việt Nam 90% năng lượng ở nông thôn là gỗ củi và việc tăng dân số cũng kéo theo diện tích rừng bị tàn phá làm gỗ củi. Theo tính toán hàng năm tiêu thụ khoảng 21 triệu tấn củi phục vụ cho nhu cầu dân dụng và khoảng 2 triệu tấn phục vụ cho công nghiệp (Bảng 4).

Bảng 4: ***Lượng gỗ củi dùng trong sinh hoạt và công nghiệp, 1994***

Ngành	Số lượng (tấn)
1. Dân dụng	21.000.000
2. Công nghiệp:	
- Chế biến lương thực	97.000
- Chế biến nông sản	425.000
- Công nghiệp khai thác khoáng sản	1.150.000
- Các sử dụng khác	52.000

5. Dân số và chất lượng không khí

Đi đôi với sự gia tăng dân số là lượng dioxit cacbon tăng lên, nhiều trung tâm công nghiệp đã thải vào khí quyển không ít các loại khí như CO, CO_2, SO_2, và NO_2. Tại các thành phố lớn, các khu công nghiệp, khu dân cư, người dân hàng ngày bị đầu độc bởi tất cả các loại khí mà đôi khi gần như bão hoà trong khí quyển. Chúng ta tuy là một trong những nước đang bước đầu công nghiệp hoá nhưng các khu công nghiệp tập trung đang bị ô nhiễm nặng, nhiều nhất là ở thành phố Hồ Chí Minh và thủ đô Hà Nội. Ở thành phố Hồ Chí Minh, các khu công nghiệp tập trung các nhà máy và dọc theo các tuyến giao thông chính, nồng độ các khí độc như SO_2 tăng lên gấp 8 - 10 lần cho phép; CO_2 tăng lên gấp 2 - 3 lần; bụi bay lơ lửng tăng 5 - 10 lần. Qua khảo sát 6 tỉnh miền núi phía bắc (nơi tập trung nhiều mỏ khoáng sản) cho thấy: Mỗi năm bầu không khí phải tiếp nhận khoảng 8,5 nghìn tấn bụi mà nguyên nhân chủ yếu của nó là do thiết bị công nghệ quá lạc hậu, làm mức độ ô nhiễm vượt quá tiêu chuẩn cho phép nhiều lần.

6. Dân số và vấn đề xã hội

Dân số tăng nhanh dẫn đến tình trạng phải di chuyển dân từ vùng này đến vùng khác. Khi vấn đề di dân có tổ chức không đáp ứng nổi nhu cầu di chuyển của nhân dân thì việc di dân tự do bùng nổ. Ở nước ta luồng di dân chủ yếu là các tỉnh phía Bắc vào phía Nam và Tây Nguyên. Theo thống kê chưa đầy đủ thì 3 tháng đầu năm 1997 tại 11/18 huyện của Đắc Lắc đã có 1.603 gia đình với 7.520 người từ 18 tỉnh phía Bắc di cư vào và điều gì sẽ xảy đến đối với rừng và cuộc sống của nhân dân địa phương. Đó là: Đất chật, người đông, nghèo đói, lạc hậu dẫn đến cuộc sống du cư và hậu quả của nó là rừng bị phát quang, nhiều loài động vật có nguy cơ tuyệt chủng, đất đai bị xói mòn, thoái hoá và mất khả năng canh tác.

IV. CÁC VẤN ĐỀ MÔI TRƯỜNG TRÊN THẾ GIỚI VÀ TRONG KHU VỰC

Hiện nay, có 6 vấn đề môi trường được coi là có tầm cỡ quốc tế, mà giải pháp xử lý đòi hỏi nhiều công cụ pháp lý quốc tế cộng với sự tự giác của mỗi quốc gia. Đó là:

1. Sự vận động tầm xa của các chất gây ô nhiễm

Theo con số năm 1991, lượng CO_2 bình quân đầu người hàng năm thải vào khí quyển trên toàn thế giới đã lên tới 4,21 tấn; ở Châu Á là 2,11 tấn; Bắc và Trung Mỹ là 13,5 tấn và ở Châu Âu là 8,2 tấn. Tổng lượng khí thải Mêtan gây hiệu ứng nhà kính do các hoạt động của con người trên toàn thế giới là 250 triệu tấn; ở Châu Á là 120 triệu tấn; Bắc và Trung Mỹ 36 triệu tấn và Châu Âu là 297 triệu tấn. Tổng lượng thải khí CFC làm thủng tầng Ôzôn là 400.000 tấn; ở Châu Á là 100.000 tấn; Bắc và Trung Mỹ là 100.000 tấn và Châu Âu là 120.000 tấn. Năm 1992, UNEP đã tiến hành điều tra các chất gây ô nhiễm không khí phổ biến là SO_3; bụi lơ lửng; Pb; CO; NO_2 và O_3 ở 14 đô thị thì có ít nhất 2 dạng vượt quá tiêu chuẩn cho phép của UNEP, 7 đô thị có 3 dạng vượt quá tiêu chuẩn cho phép của UNEP.

Các ôxít lưu huỳnh và nitơ không những gây ô nhiễm ở địa phương mà còn có thể vận chuyển đi rất xa bởi các hoàn lưu khí quyển. Các trạm năng lượng dùng than và dầu là các điểm phát thải chính. Trong khí quyển SO_x và NO_x được chuyển hoá thành axit Sulfuric và axit Nitric gây ra mưa axit ở các điểm phát thải. Hậu quả là các sông, hồ ít nước bị axit hoá trên diện rộng ở Bắc Bán Cầu. Đất bị axit hoá sẽ bị suy thoái, ảnh hưởng nghiêm trọng đến lớp phủ thực vật, nhất là các loài Thông do sự lắng đọng trực tiếp trên lá các Sulfat, Nitrat và một loạt các hoá chất bẩn khác. Ở Châu Âu và Bắc Mỹ nạn mưa axit đã làm 18,5% rừng lá rộng và 24,4% rừng lá kim bị rụng lá.

Tác hại của mưa axit lên các hệ sinh thái lá rất rõ. Sự axit hoá đất đã huy động các kim loại chứa trong đất đi vào nguồn nước ngọt và chuỗi thức ăn, từ đó ảnh hưởng tới con người khi sử dụng các nguồn thức ăn bị nhiễm độc. Nước bị axit hoá còn huỷ hoại, ăn mòn các ống dẫn nước bằng chì hoặc bọc chì, làm tăng hàm lượng chì trong nước sinh hoạt và ảnh hưởng tới sự phát triển thần kinh của trẻ em. Cadimi trong các hợp kim hàn các thiết bị cấp nước có thể bị hoà tan vào nước ăn bị axit hóa và hậu quả về lâu dài có thể gây các bệnh về thận. Hàm lượng Cu trong nước ăn bị axit hoá cũng tăng lên do việc mở rộng dùng các loại ống bằng đồng mà hậu quả là các bệnh về tiêu hoá và đường ruột. Một số trường hợp gây bệnh xơ gan ở trẻ em Châu Âu gần đây có khả năng liên quan đến ô nhiễm Cu trong nước ăn. Đặc biệt, nồng độ Nhôm trong nước bị axit hóa tăng lên trên 2000 mg/l trong các giếng nông. Theo thống kê, nước bị ô nhiễm nhôm sẽ gây bệnh Alzheimer và bệnh thần kinh đã được phát hiện, nhưng việc xác định mối tương quan giữa chúng còn đang tiếp tục. Rõ ràng, nguy cơ tiếp xúc với kim loại do mưa axit đối với con người và các hệ sinh thái đang tăng lên và ảnh hưởng xấu đến sức khoẻ con người là khó tránh khỏi. Giải quyết vấn đề này đòi hỏi tổ hợp các giải pháp kỹ thuật, bao gồm việc thay đổi chất đốt, xử lý trước chất đốt, thay đổi quá trình đốt, làm sạch khí trước khi thải... Các giải pháp này đòi hỏi đầu tư lớn và rất khó khăn đối với những nước đang phát triển vốn thường dùng than là loại chất đốt rẻ tiền.

Ở Việt Nam, hiện tượng phát thải và gây ô nhiễm không khí xung quanh các khu công nghiệp, thị xã, thành phố là vấn đề hết sức lo ngại vì các công nghệ cũ kỹ, tiêu tốn nhiều nhiên liệu. Số liệu thống kê của Cục Môi trường, Bộ KHCN và MT năm 1977 về nồng độ bụi và các khí chính gây độc hại được trình bày trong các bảng 5 và 6.

Bảng 5: ***Nồng độ bụi vượt TCCP tại một số đô thị và khu công nghiệp (TCCP = 0,3 mg/m³)****

STT	Các đô thị và khu công nghiệp	Vượt TCCP (lần)
1	Thị xã Cam Đường - Lào Cai	6 - 7
2	Khu công nghiệp Việt Trì - Phú Thọ	37 - 250
3	Thị xã Hà Tây	5 - 6
4	Thị xã Hương Canh - Vĩnh Phúc	> 1,2
5	Thành phố Nam Định	3 - 6
6	Khu nhà máy Xi măng Bỉm Sơn - Thanh Hoá	> 4
7	Thị xã Hưng Yên	19 - 35
8	Khu nhà máy xi măng, Hải Phòng	> 10
9	Thành phố Hà Nội	2,5 - 4
10	Khu công nghiệp Mai Động - Hà Nội	2,38 - 3,81
11	Nhà máy sản xuất VLXD Long Thọ - Huế	20 - 30
12	Nhà máy đường Quảng Ngãi	8 - 10
13	Thị xã Phủ Lý, Hà Nam	2 - 8
14	Khu vực khai thác mỏ đá Kiện Khê, Hà Nam	> 10
15	Thành phố Đà Nẵng	1,33 - 42,13
16	Thị xã Tam Kỳ, Quảng Nam	2 - 30
17	Khu công nghiệp Kỳ Hoà - Quảng Nam	8 - 10
18	Thành phố Hồ Chí Minh	13

** TCCP: Tiêu chuẩn cho phép*

Bảng 6: ***Nồng độ khí độc hại SO_2 và NO_2 vượt TCCP ở một số đô thị và khu công nghiệp***

(TCCP: $SO_2 = 0,5\ mg/m^3$; $NO_2 = 0,4\ mg/m^3$)

STT	Khu công nghiệp và các khu đô thị	Khí SO_2 vượt TCCP *(lần)*	Khí NO_2 vượt TCCP *(lần)*
1	Khu công nghiệp Bãi Bằng - Lâm Thao - Phú Thọ	1,5 - 2,5	5-10
2	Khu công nghiệp Việt Trì, Phú Thọ	1,1 - 1,8	-
3	Thị trấn Hương Canh - Vĩnh Phúc	10 - 15	-
4	Thành phố Nam Định	3 - 14	-
5	Thị xã Phủ Lý - Hà Nam	2 - 3	-
6	Khu nhà máy xi măng Bỉm Sơn - Thanh Hoá	4	-
7	Ngành TTCN tái chế chì ở xã Chỉ Đạo, Mỹ Văn, Hưng Yên	11 - 35	-
8	Khu nhà máy xi măng Hải Phòng	> 10	-
9	Khu công nghiệp Thượng Đình - Hà Nội	> 1,8	-
10	Khu công nghiệp thị xã Bến Tre	-	1,1 - 3 - 8
11	Thành phố Hồ Chí Minh	-	3

2. Sự vận chuyển xuyên biên giới sản phẩm và chất thải nguy hiểm

Hiện nay, các nước phát triển ngày càng gặp khó khăn trong việc xử lý các chất thải nguy hại vì chi phí để xử lý rất tốn kém, nên đã tìm mọi cách để xuất khẩu chất thải sang các nước đang phát triển. Rất tiếc, vấn đề này hiện nay chưa có điều chỉnh của luật pháp quốc tế. Một số ngành công nghiệp ở Châu Âu, Bắc Mỹ đang phải đối đầu với các điều chỉnh nghiêm ngặt ở nước sở tại vì sự chống đối của công chúng về việc xử lý các chất thải. Do vậy, nhiều nước phát triển đã chuyên chở các chất thải bằng tàu thuỷ đến các vị trí ở nước ngoài, chưa được bảo vệ chu đáo với một chi phí rất nhỏ so với các điều kiện ở nước mình. Ví dụ:

Ở Thái Lan: Một lượng lớn các chất thải hoá học được tồn đọng ở cảng chính của Bangkok - Kongtuey. Phần lớn các tàu chứa chất thải đến cảng là của các đại lý chở hàng không biết địa chỉ từ Singapore, Đài loan, Đức, Nhật Bản và cả từ Mỹ. Các quan chức môi trường Thái Lan rất lo ngại, vì các thùng có chứa Polychlorinated biphenyls hoặc Dioxin chỉ có thể tiêu huỷ trong các lò đốt ở nhiệt độ cao mà Thái Lan không có.

Ở Benin: Các xí nghiệp ở Châu Âu đã ký một hợp đồng chuyển 5 triệu tấn chất thải mỗi năm với tập đoàn Sesco đăng ký tại Gibraltar - Theo hợp đồng Benin nhận được 2,5 USD/tấn chất thải, trong khi Sesco bắt các xí nghiệp Châu Âu phải trả hơn 1.000 USD/tấn để chuyên chở và đổ các chất thải đó. Mọi người đều biết Benin là một trong những nước nghèo nhất thế giới, không có cơ sở hạ tầng để xử lý và quản lý dù chỉ một phần rất nhỏ của 5 triệu tấn chất thải mỗi năm.

Ở Guinea - Bissau: Xí nghiệp Lindaco có cơ sở ở Detroit, đã nhận với chính phủ Mỹ chở 6 triệu tấn chất thải hoá học vào nước này.

Ở Nigeria: 3.800 tấn chất thải hoá học của Châu Âu được đổ vào phía Nam cảng Kaka trên sông Niger với giá khoảng 100 USD mỗi tháng, trong khi đó chi phí cho việc đổ các chất thải đó ở Châu Âu là 380 - 1.750 USD/tấn. Các chất độc hại đều dán nhãn hiệu sai mã, các cảng nhỏ không có phương tiện để kiểm soát và nhân viên hải quan không đủ kiến thức hoá học để nhận biết.

Ở Venezuela: Tháng 10/1987, 11.000 thùng chất thải hoá học được chuyển trả lại cho Italia sau khi một tập đoàn tư nhân Italia tìm cách đưa chúng vào một kho hàng ở Puero Cabello. Sự phát triển xu thế này đã buộc cộng đồng quốc tế thông qua Công ước Basel về kiểm soát sự vận chuyển và đổ các chất thải nguy hại xuyên biên giới.

3. Sự thay đổi khí hậu

- Các nhà khoa học cho biết trong vòng 100 năm trở lại đây, Trái Đất đã nóng lên khoảng 0,5 °C và có xu thế sẽ tăng thêm trong thế kỷ tới. Trong báo cáo tương lai chung của chúng ta năm 1986, Uỷ ban Thế giới về Môi trường và Phát triển cho biết, nhiệt độ Trái Đất trong thế kỷ tới sẽ tăng lên từ 1,5 - 4,5 °C so với nhiệt độ hiện nay. Đó là dự đoán của 1.500 nhà khoa học có uy tín trên thế giới do Liên Hợp Quốc mời cộng tác. Trái Đất nóng lên chủ yếu do hoạt động của con người mà cụ thể là:

- Sử dụng ngày càng tăng lượng dầu mỏ và than đá dẫn đến gia tăng nồng độ CO_2 và SO_2 trong khí quyển.

- Khai thác triệt để dẫn đến làm cạn kiệt các nguồn tài nguyên, đặc biệt là tài nguyên rừng và đất rừng, nước là bộ máy

khổng lồ giúp điều hoà khí hậu Trái Đất.

- Ô nhiễm ngày càng nghiêm trọng trong mọi lĩnh vực môi trường như không khí, biển, nước trên đất liền.

- Nhiều hệ sinh thái bị mất cân bằng nghiêm trọng ở nhiều khu vực trên thế giới. Tất cả các yếu tố này góp phần làm cho thiên nhiên mất đi khả năng tự điều chỉnh vốn có của mình.

Trái Đất nóng lên có thể mang lại những tác động bất lợi sau:

- Mực nước biển có thể dâng cao từ 25 đến 140 cm, tương ứng với nhiệt độ tăng lên từ 1,5 đến 4,5 °C do băng tan. Lượng nước tăng lên do nhiệt độ sẽ nhấn chìm một vùng ven biển rộng lớn, làm mất đi nhiều vùng sản xuất nông nghiệp, dẫn đến nghèo đói, đặc biệt là ở những nước đang phát triển.

- Thời tiết trên Trái Đất sẽ đảo lộn, thiên tai ngày càng tăng, tần số bão ngày càng lớn. Lượng mưa tăng nhưng phân bố không đều, làm cho một số khu vực bị ngập lụt thường xuyên. Trái lại, một số khu vực hạn hán gia tăng, quá trình sa mạc hoá ngày càng lan rộng.

Theo tính toán, hơn 1/3 đất đai trên thế giới bị khô cằn. Trên những vùng đất này có 17,7 % dân số thế giới đang sinh sống (tương đương 785 triệu người) trong đó hàng trăm triệu người bị uy hiếp trực tiếp. Hàng năm theo ước tính có khoảng 50.000 - 70.000 km^2 đất đai canh tác bị bỏ đi do hoang mạc hoá. Nguy cơ đói và khát do hoang mạc hoá uy hiếp con người trên các vùng đất xảy ra là rất lớn, kèm theo đó hoang mạc hoá còn ảnh hưởng tới môi trường chung của toàn cầu. Việt Nam chúng ta, tuy chưa phải là nước công nghiệp, nhưng xu thế đóng góp khí nhà kính gây biến đổi khí hậu toàn cầu cũng gia tăng theo

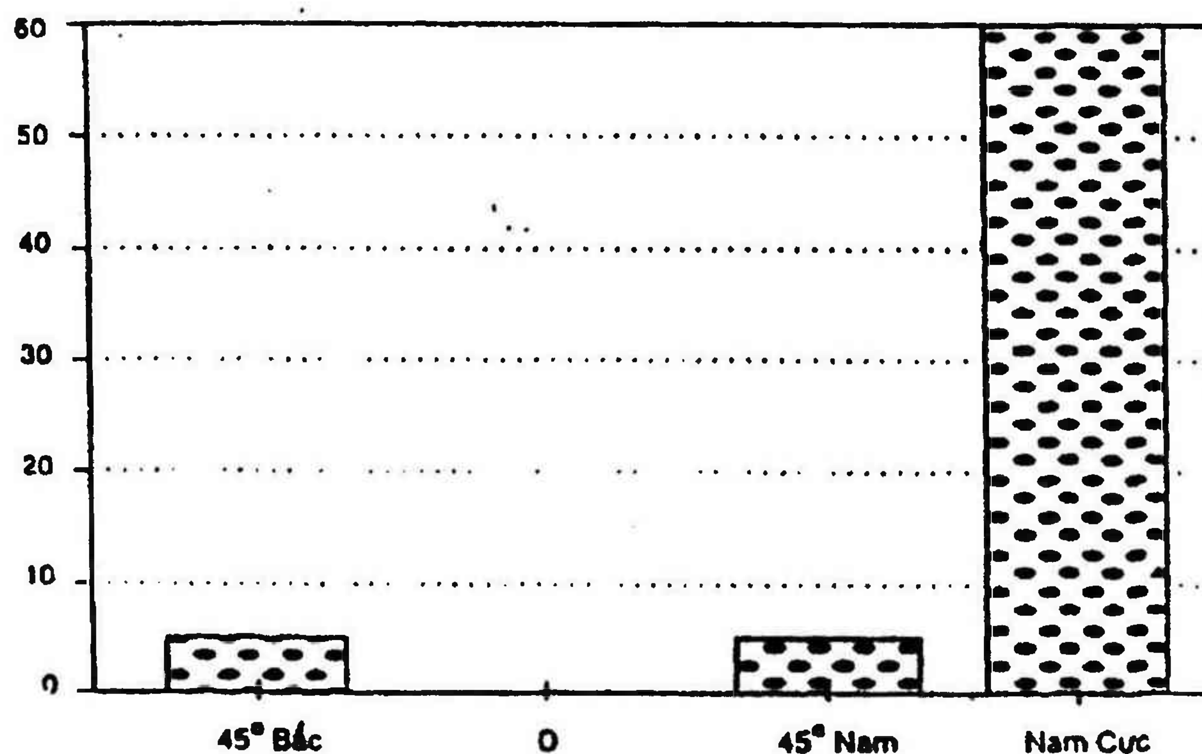
năm tháng. Theo kết quả kiểm kê của dự án Môi trường Toàn cầu (RETA). Việt Nam được đưa ra ở bảng 7.

Bảng 7: ***Kết quả kiểm kê khí nhà kính năm 1990 – 1993 (Tg - triệu tấn).***

Năm / Nguồn phát thải	1990	1993
Khu vực năng lượng thương mại (Tg CO_2)	19.280	24.045
Khu vực năng lượng phi thương mại (Tg CO_2)	43.660	52.565
Sản xuất xi măng (Tg CO_2)	0,347	2,417
Chăn nuôi (Tg CH_4)	1.135	0,394
Trồng lúa nước (Tg CH_4)	0,950	3,192
Lâm nghiệp (Tg CO_2)	33,90	34.516

Nhìn chung, lượng phát thải CO_2 trong các lĩnh vực chính trong các năm gần đây có xu hướng tăng lên, đó chính là hệ quả của tốc độ phát triển kinh tế và tỷ lệ tăng dân số ở nước ta hiện nay. Lượng phát thải CO_2 do tiêu thụ năng lượng và sản xuất xi măng của năm 1993 tăng hơn so với năm 1990. Trong khi đó, lượng phát thải CO_2 do các hoạt động lâm nghiệp tăng không đáng kể. Trong khu vực nông nghiệp, lượng phát thải CH_4 do chăn nuôi đã có sai khác nhiều so với năm 1990. CO_2 và CH_4 là 2 loại khí nhà kính chủ yếu ở nước ta hiện nay. Tính đến năm 1993, lượng phát thải CO_2 ở Việt Nam vào khoảng 27 - 28 triệu tấn do tiêu thụ nhiên liệu hoá thạch từ các hoạt động năng lượng và lượng phát thải CH_4 vào khoảng 3,2 triệu tấn do sản xuất lúa nước. Các hoạt động trong ngành lâm nghiệp phát thải khoảng 34,5 triệu tấn CO_2, song lượng CO_2 do đốt sinh khối cần được đánh giá và xác định một cách chính thức.

Như chúng ta đã biết, trong 2 năm: 1997 - 1998 đã xảy ra hiện tượng thời tiết thay đổi đột biến ở các vùng ven bờ Thái Bình Dương (TBD) do tác động của các dòng hải lưu nóng, lạnh dịch chuyển trong lòng biển TBD gây nên. Hiện tượng nước biển ấm lên không bình thường, ảnh hưởng đến sản lượng cá đánh bắt đã được các ngư dân ven bờ biển Peru phát hiện từ lâu và gọi là Elnino. Theo các nhà khoa học thì trong lòng biển TBD thường xuyên xuất hiện các dòng hải lưu nóng, lạnh khổng lồ có khi lên tới 500 km và mức độ nông sâu khác nhau chạy dọc theo xích đạo từ Tây sang Đông sau phân thành 2 nhánh đi theo 2 hướng: Một hướng lên phía Bắc và một hướng xuống phía Nam.



Hình 1: ***Giảm sút Ôzôn của tầng bình lưu 1860 - 1990***

Hiện tượng đột biến do dòng hải lưu nóng gây ra là Elnino và dòng hải lưu lạnh gây ra là phản Elnino. Tính từ năm 1949 đến nay, đã có 12 lần Elnino xuất hiện và tác động, trong đó lần tàn phá lớn nhất là năm 1982 - 1983, thiệt hại đến 13 tỷ USD cho các nước ven bờ TBD.

Lần này, Elnino xuất hiện từ tháng 2/1997 làm cho nhiệt độ trung bình của các nước ở Đông Nam Á cao hơn mọi năm từ 1 - 2 °C, đến ngày 6 - 6 - 1997 nhiệt độ nước biển ở khu vực Đông Nam Á tăng cao đến 3 °C so với hàng năm. Elnino đang gây ra tác hại lớn. Cháy rừng ở Inđonesia xảy ra từ tháng 8/1997 đến nay vẫn chưa được dập tắt hoàn toàn. Do hạn hán kéo dài, nông nghiệp chỉ sản xuất được 50,4 triệu tấn gạo so với chỉ tiêu đặt ra là 52 triệu tấn; 21.708 ha đất trồng lúa có thể không được thu hoạch. Ở Papua Niu Ghinê đang xảy ra hạn hán nghiêm trọng nhất trong vòng 50 năm qua. Ở Việt Nam, sản lượng cà phê ở Đắc Lắc giảm 20 %. Xảy ra gần 1000 vụ cháy rừng đã thiêu huỷ hàng vạn ha rừng trồng và rừng tự nhiên.

4. Sự suy giảm tầng Ôzôn

Vấn đề gìn giữ tầng Ôzôn có vai trò sống còn đối với nhân loại. Tầng Ôzôn như một chiếc lưới khổng lồ chặn đứng các tia cực tím để bảo vệ cuộc sống trên Trái Đất. Bức xạ tia cực tím có nhiều tác động, hầu hết mang tính chất phá huỷ đối với con người, động vật và thực vật, cũng như các loại vật liệu, khi quá trình cạn kiệt Ôzôn tiếp tục xảy ra, các tác động này càng trở nên tồi tệ. Ví dụ, mức cạn kiệt tầng Ôzôn là 10 % thì mức bức xạ tia cực tím ở các bước sóng gây phá huỷ tăng lên 20 %. Bức xạ tia cực tím xuyên qua lưới lọc Ôzôn vốn đã mỏng

manh sẽ có thể huỷ hoại mắt làm đục thuỷ tinh thể và phá hoại võng mạc, gây ung thư da, làm tăng các bệnh về đường hô hấp. Đồng thời bức xạ tia cực tím tăng lên được coi là nguyên nhân làm suy yếu các hệ thống miễn dịch của người và động vật, đe doạ phá huỷ đời sống của động vật và thực vật nổi trong môi trường nước, sống nhờ quá trình chuyển hoá năng lượng bằng quang hợp để tạo ra thức ăn trong môi trường thuỷ sinh. Nhiều loại thực vật sẽ phát triển chậm và bị còi cọc, sản lượng một số loài cây trồng có thể bị giảm và rừng có thể bị phá huỷ. Vì vậy, Đại Hội Đồng Liên Hiệp Quốc đã tuyên bố lấy ngày 16/9 hàng năm là ngày quốc tế gìn giữ tầng Ôzôn (O_3). Theo Học viện Không gian Hoa Kỳ, trên cơ sở những dữ liệu vệ tinh thì phần lớn Bắc Mỹ, NiuDilân, Nam Phi, Nam Úc, Achentina và Chile đặc biệt là Nam Cực đang chịu ảnh hưởng nặng của mật độ bức xạ cực tím (Hình 1).

Ôzôn là loại khí hiếm trong không khí gần bề mặt Trái Đất và tập trung thành lớp dày ở những độ cao khác nhau trong tầng đối lưu từ 16 km đến khoảng 40 km ở các vĩ độ. Nếu không khí có nồng độ Ôzôn lớn hơn nồng độ tự nhiên thì môi trường bị ô nhiễm và gây tác hại đối với sức khoẻ con người. Ví dụ:

Nồng độ Ôzôn = 0,2 ppm: Không có tác dụng gây bệnh.

Nồng độ Ôzôn = 0,3 ppm: Mũi và họng bị kích thích và bị tấy.

Nồng độ Ôzôn = 1 - 3 ppm: Mệt mỏi, bải hoải sau 2 giờ tiếp xúc.

Nồng độ Ôzôn = 8 ppm: Nguy hiểm đối với phổi.

Ôzôn còn tác động gây hại đối với thực vật (bảng 8)

Bảng 8: *Tác động gây hại của khí Ôzôn đối với thực vật*

STT	Loại cây	Nồng độ Ôzôn (ppm)	Thời gian tác động	Biểu hiện gây hại
1	Củ cải	0,05	20 ngày (8h/ngày)	50% lá chuyển sang màu vàng
2	Thuốc lá	0,10	5,5h	Giảm 50% phát triển phấn hoa
3	Đậu tương	0,05		Giảm sinh trưởng từ 14,4% - 17%
4	Yến mạch	0,075	19h	Làm giảm cường độ quang hợp

Các chất làm cạn kiệt tầng Ôzôn (viết tắt tiếng Anh là ODS -Ozone Depletion Substances) bao gồm: Clorofluorocacbon (CFC); mêtan (CH_4); các khí nitơ oxít (NO_2, NO) có khả năng hoá hợp với Ôzôn và biến đổi nó thành Ôxi - ODS được sử dụng ở Việt Nam tuy còn thấp nhưng nó có vai trò quan trọng trong một số lĩnh vực. Là một nước nhiệt đới, vấn đề làm lạnh và điều hoà không khí có ý nghĩa đặc biệt. Các nghề đánh cá, điện tử, thực phẩm, mỹ nghệ, chống cháy... đều là những ngành quan trọng ở Việt Nam. Do đó, để giảm dần ODS, bảo vệ tầng Ôzôn cần lựa chọn công nghệ tiên tiến, công nghệ sạch nhằm bảo vệ môi trường và phát triển bền vững.

5. Sự ô nhiễm đại dương

- Người ta đã nói, trăm sông đổ về biển cả. Điều đó có nghĩa là biển là nơi tiếp nhận các nguồn thải từ lục địa xung quanh, trực tiếp vào vùng ven bờ. Đây là vùng có đe doạ sinh học cao của các HST (hệ sinh thái) đặc hữu và vùng nhạy cảm với ô

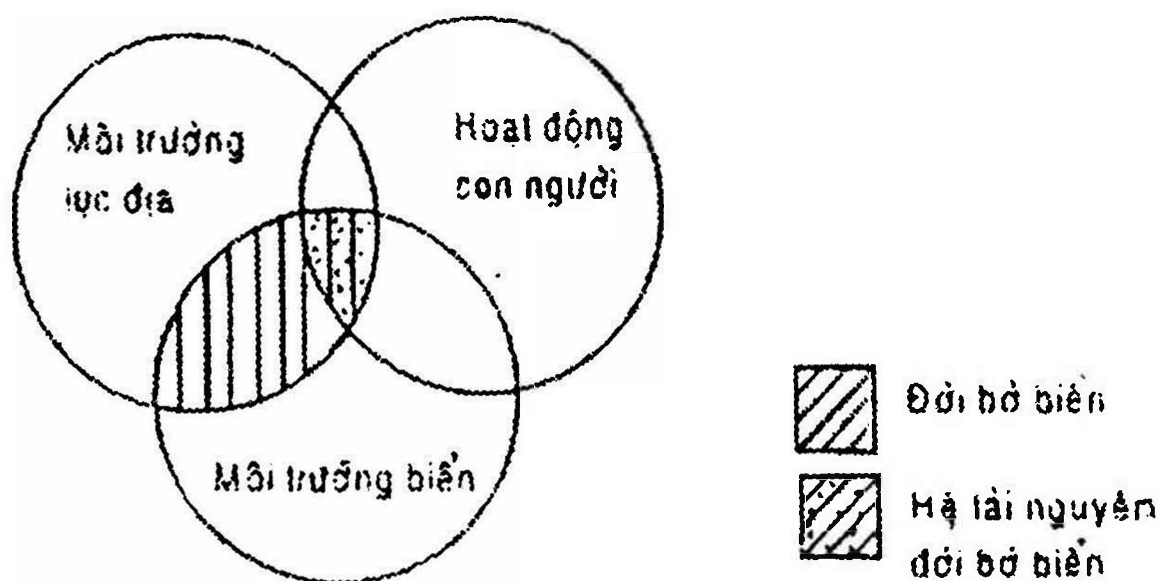
nhiễm **không gian** biển và vùng ven bờ là nơi hưởng dụng của nhiều tổ chức và cá nhân. Theo công ước Luật biển 1982, có 5 nguồn gây ô nhiễm môi trường biển:

- Các hoạt động trên đất liền.

- Việc thăm dò và khai thác tài nguyên trên thềm lục địa và đáy đại dương.

- Vận chuyển hàng hoá trên biển.

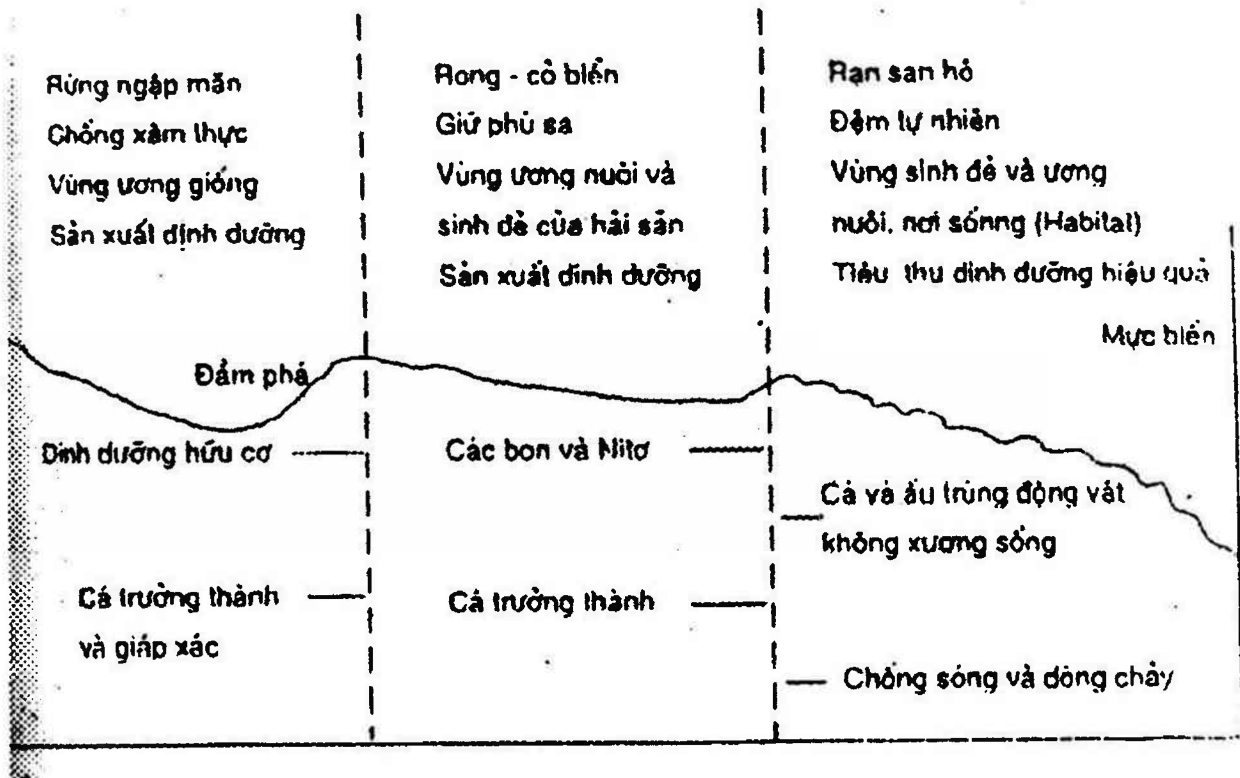
- Ô nhiễm không khí (Hình 2).



Hình 2: ***Quan hệ giữa đới bờ biển và hệ tài nguyên của nó (Theo Chun, T.E.. 1992)***

Biển Việt Nam nhận các chất gây ô nhiễm từ 2 nguồn chính: Từ lục địa (land - based) và từ biển (sea - based). Các chất gây ô nhiễm chủ yếu là: Dầu, hoá chất bảo vệ thực vật, chất thải sinh hoạt, chất thải công nghiệp. Hóa chất thải này rất khác nhau, tuỳ thuộc vào đặc trưng hoạt động phát triển và bản chất môi

trường sống tự nhiên ở từng khu vực cụ thể. Việt Nam có khoảng 13 HST chính ở biển và đới bờ. Đa số các HST này rất dễ bị tổn hại bởi tác động ô nhiễm, đặc biệt là ô nhiễm do dầu. Tình hình cụ thể trong những năm gần đây cho thấy, ô nhiễm biển do dầu từ hoạt động giao thông vận tải thuỷ, khai thác và vận hành cảng, hoạt động thăm dò và khai thác dầu khí ngoài khơi. Theo thống kê của Cục Môi trường, kể từ năm 1989 đến nay đã có gần 20 vụ tràn dầu lớn nhỏ được ghi nhận. Điển hình là: Sự cố "Quy Nhơn" ngày 10/8/89, hơn 200 tấn dầu FO đã tràn ra vịnh Quy Nhơn; sự cố Bạch Hổ ngày 26/11/92 ước tính khoảng 300 tấn đến 700 tấn dầu thô đã tràn ra biển do sự cố đứt đường ống mềm. Sự cố ngoài khơi Vũng Tàu ngày 20/9/93, 2000 tấn bột mỳ và khoảng 200 tấn dầu FO và DO đã loang ra một vùng rộng lớn khoảng 640 km^2... Hơn nữa, hàng năm khoảng 200 triệu tấn dầu thô của các nước được vận chuyển thông qua vùng đặc quyền kinh tế của Việt Nam đến Nhật Bản và Hàn Quốc tạo ra nguy cơ không nhỏ về sự cố tràn dầu. Nhìn chung, ở Việt Nam sự cố tràn dầu phần lớn do các tai nạn về hàng hải gây ra. Tuy nhiên, hàm lượng dầu trong nước theo diện rộng chưa cao, song tại một số vùng ở các cảng lớn, các cửa sông, vũng vịnh ven biển đã bắt đầu bị ô nhiễm do dầu có hàm lượng Hydrocacbon có lúc vượt quá mức 0.05 mg/l, là hàm lượng gây suy giảm về năng suất sinh học sơ cấp, ảnh hưởng xấu đến môi trường, đặc biệt ảnh hưởng đến ấu trùng của tôm cá (hình 3). Thiệt hại về môi trường và kinh tế trước mắt được tính toán có lúc lên tới hàng trăm tỷ đồng Việt Nam. Thực tế, phía chủ tàu gặp rủi ro, gây ô nhiễm đã chấp nhận đền bù lên tới trên 4 triệu USD. Tuy nhiên, những đền bù này chưa tương xứng với sự huỷ hoại về môi trường mà sự cố đã gây nên.



Hình 3: ***Quan hệ tương hỗ giữa hệ sinh thái rừng ngập mặn – rong tảo – san hô***

6. Suy giảm tính đa dạng sinh học trên Trái Đất

Các loài động và thực vật qua quá trình tiến hoá hàng trăm triệu năm đã và đang góp phần quan trọng trong việc duy trì sự cân bằng môi trường sống trên Trái Đất, ổn định khí hậu, làm sạch các nguồn nước, hạn chế xói mòn đất, làm gia tăng độ phì nhiêu của đất. Sự đa dạng của tự nhiên cũng là một nguồn vật liệu quý giá cho các ngành công nghiệp, dược phẩm, du lịch và là nguồn thực phẩm lâu dài của con người, là nguồn gen phong phú chia thành 3 phạm trù : Đa dạng di truyền, đa dạng loài và đa dạng sinh thái.

6.1. Đa dạng di truyền

Vật liệu di truyền của vi sinh vật, thực vật và động vật, chứa đựng nhiều thông tin xác định tính chất của tất cả các loài và các cá thể tạo nên sự đa dạng của thế giới hữu sinh. Theo định nghĩa thì những cá thể của cùng một loài có những đặc điểm giống nhau, những biến đổi di truyền lại xác định những đặc điểm riêng biệt của những cá thể trong một loài. Hay nói đơn giản hơn là vật liệu di truyền sẽ quyết định chúng ta có mắt xanh hay mắt nâu, tóc màu đồng hay màu đen, cao hay thấp... nó cũng quyết định một cá thể động vật hay thực vật có tồn tại được hay không trong một môi trường nhất định. Chẳng hạn, một số thực vật có thể mọc được trong nước mặn là kết quả của biến đổi di truyền.

6.2. Đa dạng loài

Đa dạng loài được thể hiện đối với từng khu vực, từ một cánh đồng nhỏ đến toàn bộ hành tinh. Đa dạng loài được tính bằng số lượng loài và những đơn vị dưới loài trong một vùng. Cho đến nay, có khoảng 1,7 triệu loài được mô tả là loài toàn cầu và số loài trên toàn thế giới là từ 5 - 100 triệu loài và dự đoán cũ cho là 12,5 triệu loài. Mặc dù phần lớn loài của Trái Đất là côn trùng và vi sinh vật, nhưng chúng vẫn chưa được mô tả mà chỉ các loài lớn hoặc là hấp dẫn (cây có hoa đẹp và bướm), những loài gần gũi với con người (động vật có xương sống), đặc biệt là động vật có vú và những sinh vật có ảnh hưởng trực tiếp đến hoạt động của con người (như sâu bệnh). Tuy nhiên, còn đánh giá thấp tầm quan trọng của các vi sinh vật, bao gồm tảo, vi khuẩn, nấm, nguyên trùng và vi rút - những sinh vật rất quan trọng đối với cuộc sống của Trái Đất. Cho đến nay mới chỉ có 3 - 5% vi sinh vật được mô tả. Sự tồn tại của những sinh vật lớn phụ thuộc vào những vi sinh vật. Chẳng hạn: San hô không thể

tồn tại nếu không có tảo. Các nhà sinh học hiện nay đang nghiên cứu những nhóm giàu loài như côn trùng và cả những vùng có số loài phong phú như rừng ẩm nhiệt đới để thấy được mức độ phong phú của loài và có cơ sở để dự đoán số loài có trên Trái Đất.

6.3. Đa dạng hệ sinh thái (HST)

Sự phong phú về môi trường cạn và nước của Trái Đất đã tạo nên một số lượng lớn HST. Những sinh cảnh rộng lớn bao gồm rừng mưa nhiệt đới, đồng cỏ, đất ngập nước, san hô và rừng ngập mặn. Thông thường, các khu vực chứa đựng nhiều HST khác nhau, thường giàu có về đa dạng sinh học. Nhưng những hệ sinh thái riêng biệt chứa đựng các loài đặc hữu cũng góp phần quan trọng cho đa dạng sinh học toàn cầu. Các sinh cảnh giàu có nhất của thế giới là rừng ẩm nhiệt đới. Mặc dù, chúng chỉ chiếm 7 % tổng diện tích của bề mặt Trái Đất nhưng chúng chứa ít nhất là 50 %, thậm chí đến 90 % số loài của động và thực vật.

Sự đa dạng của sinh giới phong phú như vậy, nhưng hoạt động sản xuất của con người đã dẫn đến sự khai thác quá mức các loài, huỷ hoại các hệ sinh thái để phát triển nông nghiệp, đô thị và cuộc sống. Ví dụ, thời gian từ 1700 - 1980, đất trồng cây của toàn thế giới đã tăng 4 lần và đất rừng đã giảm xuống 20 %. Theo tính toán, hàng năm có khoảng 15 triệu ha rừng nhiệt đới ẩm (bằng 4 lần diện tích nước Thuỵ Sĩ đang bị huỷ hoại) cùng với 5 - 10 % các loài của rừng nhiệt đới sẽ bị tuyệt diệt trong vòng 30 năm tới . Một diện tích rừng mưa ôn hoà (bằng diện tích nước Malayxia) đã bị mất và 1,6 triệu ha của rừng ôn hoà đã bị chặt từ năm 1977 đến 1987 chỉ riêng ở nước Mỹ. Tổn thất đa dạng loài và hệ sinh thái làm tổn thất đa dạng di truyền. Ví dụ, trên toàn thế giới có 492 chủng quần thực vật có tính chất di truyền độc đáo đang bị đe doạ tuyệt diệt. Sự đe doạ không chỉ riêng đối với động và thực vật hoang dại mà nhiều thập kỷ gần đây, với công cuộc cách mạng xanh và nền nông nghiệp, công nghiệp hoá

đã làm biến mất nhiều giống, loài địa phương quý hiếm, 1.500 giống lúa địa phương đã bị tuyệt chủng trong 20 năm qua ở Inđonexia. Hiện tượng này cũng xảy ra tương tự đối với vật nuôi trên toàn cầu đã có 474 giống vật nuôi được coi là hiếm và tổng cộng đã có 617 giống vật nuôi đã tuyệt chủng từ năm 1892. Nguyên nhân chính của sự mất đa dạng sinh học là:

- Mất nơi sinh sống do những lý do khác nhau, đặc biệt là phát triển kinh tế.

- Săn bắt quá mức trong đó có buôn bán trong nước và quốc tế nhằm thoả mãn nhu cầu của con người về thực phẩm, dược liệu, làm cảnh, tôn giáo...

- Ô nhiễm đất, nước, không khí.

- Nhập nội các loài động thực vật.

Việt Nam là nơi giao lưu của 3 khu hệ động và thực vật. Khu hệ Hymalaya; Nam Trung Hoa và Ấn Độ - Mã Lai. Vì vậy ở nước ta rất đa dạng và phong phú về thành phần loài. Chúng ta có quyền tự hào về sự phong phú trong "tính đa dạng sinh học" của hệ sinh thái, rừng mưa nhiệt đới của rừng núi nước ta. Ước tính có trên 40 % các loài thực vật của thế giới, 10% các loài chim, thú, cá. Cho đến nay đã thống kê được hơn 700 loài thực vật bậc cao có mạch và theo dự đoán của các nhà thực vật học, số loài ít nhất sẽ lên đến 12.000 loài, trong đó có hơn 2300 loài đã dùng làm nguồn lương thực, thực phẩm, làm thuốc chữa bệnh, thức ăn, gia súc, lấy gỗ, tinh dầu và nhiều nguyên liệu khác. Hệ động vật rừng Việt Nam cũng hết sức phong phú. Chúng ta đã thống kê được 273 loài thú, 773 loài chim, 180 loài bò sát và 80 loài ếch nhái cộng với hàng trăm loài cá và hàng ngàn loài động vật không xương sống. Tuy nhiên, các kết quả điều tra cũng cho thấy, các giống loài động vật và thực vật ở nước ta về nơi cư trú do rừng bị tàn phá, do nguồn nước bị cạn kiệt về lượng và chất mà còn do nạn săn bắt buôn bán bừa bãi đã tiêu diệt nhiều quần thể địa phương, thậm chí có loài đã bị tiêu diệt hoàn toàn. Đã từ

lâu, nước ta không còn loài Heo vòi, Tê giác 2 sừng, các loài Bò rừng, Công, Cà tông và các loài Trĩ cũng đang bị giảm sút. Ở Chiềng Sinh (Sơn La) do rừng bị tàn phá chỉ còn dưới 9 %, có đến 4 loài quý hiếm đã bị mất đi, những loài khác chỉ còn mật độ rất thấp, đang có nguy cơ tuyệt chủng. Tại huyện Bắc Sơn (Lạng Sơn) có khoảng 1870 con Hươu xạ bị bắt đi trong hai năm 1992 - 1993, hiện tại chỉ còn khoảng 1330 con. Do bị khai thác bừa bãi, nhiều loài cây gỗ quý gần như tuyệt chủng như Gỗ Đỏ (Là Ngà, Đồng Lai), Gụ mật (Kỳ Thượng), Lát hoa (Đà Bắc), Dáng hương (Kon Hà Nừng), Táu (Hương Sơn), Lim xanh (Kẻ Gỗ), Nghiến (Chí Linh) và nhiều loài khác như Hoàng Đàn, Sao, Sến, Trò Chỉ,...

Ở Tây Nguyên, nhiều loài thực vật đặc hữu như Thông nước (*Glyptestaobus pensilis)* ở Ea Hồ; Ea Ral và có tới 32 loài động vật quý hiếm có tên trong danh sách đỏ như: Bò rừng; Bò xám; Bò tót; Nai cà tông; Hươu vàng; Sóc bay; Công, Trĩ sao; Gà tiền mặt đỏ...

Mất rừng làm mất nơi ở nơi sinh sống, dồn ép chúng, lánh xa.... chính là những nguyên nhân thúc ép tốc độ mất đi sự đa dạng sinh học nhanh hơn. Ngoài ra, nhiều giống như: Lúa, Đậu tương, Ngô, cây ăn quả, các loài cá bản địa cũng đã mất dần. Đây là một tổn thất rất lớn trên tất cả các phương diện: Kinh tế, khoa học, môi trường và nhân văn. Cân bằng sinh thái tự nhiên dễ bị đảo lộn.

V. NHỮNG VẤN ĐỀ BỨC XÚC GIỮA MÔI TRƯỜNG VÀ PHÁT TRIỂN

1. Phát triển kinh tế - xã hội

Phát triển kinh tế - xã hội, thường gọi tắt là "phát triển", là quá trình nâng cao điều kiện sống về vật chất và tinh thần của con người bằng phát triển lực lượng sản xuất, thay đổi quan hệ sản xuất, quan hệ xã hội, nâng cao chất lượng hoạt động văn hoá. Phát triển là xu thế tự nhiên của mỗi một cá nhân con

người hoặc cộng đồng.

Đối với một quốc gia, quá trình phát triển phải nhằm đạt tới một mục tiêu nhất định tiêu biểu cho mức sống vật chất và tinh thần của những người dân trong quốc gia đó. Các mục tiêu đó thường được cụ thể hoá bằng những chỉ tiêu về đời sống vật chất như lương thực; nhà ở; năng lượng; vật liệu; điều kiện sức khoẻ và đời sống tinh thần như: Giáo dục, hoạt động văn hoá, nghệ thuật, bình đẳng - xã hội, tự do chính trị.

Mục tiêu phát triển tuỳ thuộc vào hoàn cảnh kinh tế, chính trị, truyền thống lịch sử của từng quốc gia. Mỗi nước trên thế giới hiện nay đều có những đường lối, chính sách, mục tiêu và chiến lược phát triển riêng của mình, đem lại những hiệu quả phát triển rất khác nhau, tạo nên sự phân hoá ngày càng lớn lao về KT - XH giữa các nước. Xét riêng về kinh tế trong thời gian 50 năm qua, kể từ sau thế chiến thứ II, giữa các nước vốn đã có nền công nghiệp phát triển đã xảy ra sự phân hóa rõ rệt về tổng sản phẩm xã hội, về trình độ kỹ thuật, về hiệu quả của quản lý cũng như về năng suất lao động. Sự phân hoá đặc biệt rõ rệt giữa các nước đang phát triển, trong đó một số nước nhỏ đã có tiến bộ nhanh chóng, đạt đến tổng sản phẩm xã hội và thu nhập trên đầu người gần tương đương với các nước đã phát triển còn phần đông các nước khác bị lâm vào hoàn cảnh khó khăn, trì trệ triền miên. Nếu nước Mỹ được xem là nước công nghiệp phát triển có mức thu nhập bình quân trên đầu người cao và tính bằng hệ số 1 thì từ giai đoạn 1965 - 1990 thu nhập trên đầu người ở nhiều nước ngày càng tăng (được trình bày ở bảng 9).

Bảng 9: ***Thu nhập bình quân đầu người của các nước so với Mỹ (Nguồn: Ngân hàng Phát triển Á Châu, 1997).***

Nước	1965	1990
Úc	0.76	0.80
Áo	0.53	0.70
Bỉ	0.58	0.73
Canada	0.74	0.95
Đan Mạch	0.72	0.77
Pháp	0.63	0.77
Đức	0.68	0.79
Ý	0.49	0.69
Nhật	0.38	0.79
Tây Ban Nha	0.39	0.53
Thụy Điển	0.81	0.82
Anh	0.66	0.73
Mỹ	1.00	1.00
Hồng Kông	0.30	0.82
Inđônêxia	0.05	0.11
Malaixia	0.14	0.28
Singapore	0.16	0.65
Thái Lan	0.10	0.20

GDP / người ở Mỹ năm 1965: 4000 USD

1990: 18500 USD

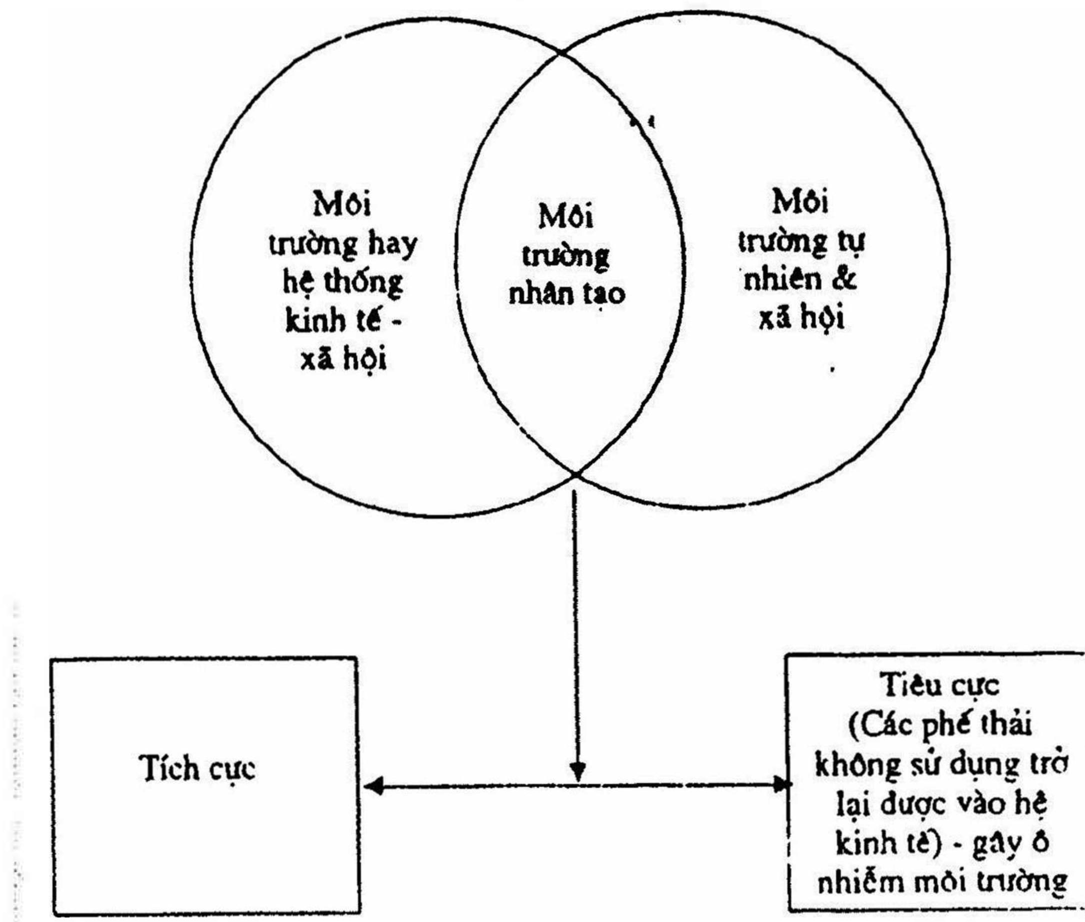
Về mối quan hệ giữa các quốc gia trong quá trình phát triển, các cơ quan nghiên cứu về phát triển của các tổ chức quốc tế đã nói đến lý thuyết về "Tính tuỳ thuộc trong phát triển". Theo lý thuyết này thì trong hoàn cảnh hiện nay của thế giới, tất cả các quốc gia đều tuỳ thuộc lẫn nhau trong quá trình đi lên, không có

nước nào có thể "độc lập" hoàn toàn đối với các nước ngoài. Nhưng thực tế, nhiều quốc gia lại giữ địa vị chủ chốt, có thế lực mạnh và có khả năng thao túng tình hình chung, đồng thời có những nước "Ngoại vi" phải phụ thuộc vào nước "Chủ chốt". Tình trạng này là nguyên nhân quan trọng của sự chậm phát triển của các nước nghèo trên thế giới. Sự nghèo đói, chậm phát triển đó đang ngày càng mở rộng và có tác động sâu sắc đến sự xấu đi của tình hình tài nguyên và môi trường trên thế giới.

Hơn nữa, chính sự cách biệt giàu nghèo trên thế giới luôn cổ động cho các hành vi và hoạt động có ảnh hưởng tiêu cực tới môi trường tự nhiên. Bởi lẽ:

- Thứ nhất, mức tiêu dùng cao của những người giàu có tỷ lệ thuận với mức phá hoại môi trường. Một tính toán cho thấy, một đứa trẻ ở Mỹ gây hại trung bình cho môi trường gấp 35 lần ở Ấn Độ và 280 lần ở Haiti. Một tính toán khác nhấn mạnh, nếu toàn bộ hành tinh chúng ta tiêu thụ năng lượng với nhịp độ của dân Mỹ thì đồng thời phải tăng sản lượng dầu mỏ lên gấp 3 lần, sản lượng hơi đốt tự nhiên lên gấp 7 lần, sản lượng than đá lên gấp 10 lần và số nhà máy điện hạt nhân lên gấp 60 lần. Điều này sẽ ảnh hưởng tới tồn tại của trữ lượng nhiên liệu và thực sự đáng sợ về mặt môi trường. Nhu cầu xa xỉ còn khuyến khích việc săn trộm và buôn lậu động vật quý hiếm trên thế giới. Quy mô buôn bán Động vật quý hiếm đã tăng lên nhanh chóng nhằm đáp ứng nhu cầu tham lam vô độ của những người sưu tầm chúng. Tờ "Time" ngày 19/7/1993 dẫn ý kiến các chuyên gia dự đoán giá trị của thị trường đen này có thể lên tới 10 tỷ USD hàng năm (hình 4).

- Thứ hai, người nghèo tìm cách để sống bằng mọi giá sẽ không thèm đếm xỉa đến môi trường như săn bắn thú hiếm ở Châu Phi và Ấn Độ, khai thác đất đến mức làm tăng độ suy thoái đất và hoang mạc hoá ở vùng cận Sahara, khai thác gỗ bừa bãi ở Thái Lan...đều có nguyên nhân từ tình trạng nghèo đói, cùng kiệt.



Hình 4: ***Quan hệ giữa môi trường và phát triển***

- Sự cách biệt về trình độ kinh tế và tình trạng đối đầu trong quan hệ kinh tế là môi trường lý tưởng cho cạnh tranh khốc liệt nhằm phát triển kinh tế, đồng thời cạnh tranh khốc liệt lại khuyến khích nên chấp nhận phương thức tăng trưởng kinh tế bằng cách bóc lột tự nhiên.

Như vậy, bảo vệ môi trường toàn cầu và phát triển bền vững đòi hỏi phải xây dựng được tình đoàn kết toàn cầu. Phải biến khẩu hiệu "Chúng ta tức là một Trái Đất, một gia đình" thành thực tế về tình đoàn kết, thống nhất, gắn bó khắp mọi nơi.

2. Những vấn đề bức xúc giữa môi trường và phát triển

Nói một cách cô đọng thì môi trường là tổng hợp các điều kiện sống của con người, phát triển là quá trình cải tạo và cải thiện các điều kiện đó. Giữa môi trường và phát triển đương nhiên có mối quan hệ rất chặt chẽ: môi trường là địa bàn và là đối tượng của phát triển. Trong phạm vi một quốc gia cũng như

trên toàn thế giới luôn luôn song song và tồn tại hai hệ thống: Hệ thống kinh tế - xã hội và hệ thống môi trường. Hệ thống kinh tế - xã hội được cấu thành bởi các thành phần sản xuất, lưu thông - phân phối; tiêu dùng và tích luỹ, tạo nên một dòng nguyên liệu, năng lượng, hàng hoá, phế thải lưu thông giữa các phần tử cấu thành hệ. Hệ thống môi trường với các thành phần môi trường thiên nhiên và môi trường xã hội. Khu vực giao giữa 2 hệ tạo thành "Môi trường nhân tạo" có thể xem như là kết quả tích luỹ một hoạt động tích cực hoặc tiêu cực của con người trong quá trình phát triển. Khu vực giao này thể hiện tất cả các mối quan hệ giữa phát triển và môi trường. Hệ môi trường thiên nhiên cung cấp tài nguyên cho hệ kinh tế, đồng thời tiếp nhận chất thải từ hệ kinh tế. Chất thải này có thể ở lại hẳn trong môi trường thiên nhiên, hoặc qua chế biến rồi trở về lại hệ kinh tế.

Một hoạt động kinh tế mà các chất phế thải không thể sử dụng trở lại được vào hệ kinh tế được xem là hoạt động gây tổn hại đến môi trường. Việc lãng phí các tài nguyên không tái tạo được như than đá, dầu khí, các loại khoáng sản... hoặc sử dụng những tài nguyên tái tạo được như đất, nước, cây cối... không hợp lý, làm cho chúng không hồi phục được, làm xuất hiện những chất độc hại đối với con người và môi trường là những hoạt động gây tổn hại đến môi trường. Những hành động gây nên những tác động như vậy là hành động tiêu cực về môi trường. Việc đánh giá tác động môi trường (ĐGTĐMT) có nhiệm vụ phát hiện, đánh giá mức độ nghiêm trọng và đề xuất biện pháp khắc phục. Các hoạt động phát triển và bản thân thiên nhiên đều có 2 mặt: Lợi và hại. Ví dụ, thiên nhiên là nguồn tài nguyên và phúc lợi đối với con người, nhưng đồng thời cũng là nguồn thiên tai, thảm họa đối với đời sống và sản xuất của con người.

Một điều nghịch lý là các nước công nghiệp phát triển với dân số bằng 1/4 dân số thế giới, nhưng lại tiêu xài tới 2/3 nguồn

nguyên liệu và năng lượng của Trái Đất. Do đó, đã nẩy sinh hiện tượng "ô nhiễm" do thừa thãi. Ngược lại, trong những thập kỷ gần đây, tại hầu hết các nước đang phát triển, thu nhập thấp đã xuất hiện hiện tượng "ô nhiễm do đói nghèo". Thiếu lương thực, nước uống, nhà ở, thuốc thang, vệ sinh, nghèo đói, mù chữ, bất lực trước thiên tai là nguồn gốc cơ bản của những vấn đề môi trường nghiêm trọng. Hội nghị của Liên Hiệp Quốc về môi trường sống của con người họp năm 1972 ở Thụy Sĩ đã đi đến kết luận rằng, nguyên nhân của nhiều vấn đề quan trọng về môi trường không phải là do phát triển mà chính là hậu quả của kém phát triển. Tư tưởng đó đã được thể hiện trong chiến lược phát triển 10 năm lần thứ ba của Liên Hiệp Quốc. Chiến lược đã đề cập đến mối quan hệ giữa phát triển với môi trường, dân số, tài nguyên thiên nhiên, bảo vệ đất, bảo vệ rừng, vệ sinh các khu "ổ chuột" trong các thành phố. Những tư tưởng về "Tiếp cận tổng hợp về môi trường và phát triển" phát triển sao cho có thể duy trì và phù hợp với môi trường đã được nêu ra một cách rõ ràng.

VI. MỘT SỐ ĐẶC ĐIỂM VỀ HIỆN TRẠNG VÀ XU THẾ DIỄN BIẾN MÔI TRƯỜNG VÀ CÁC CỐ GẮNG TIẾN TỚI PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG

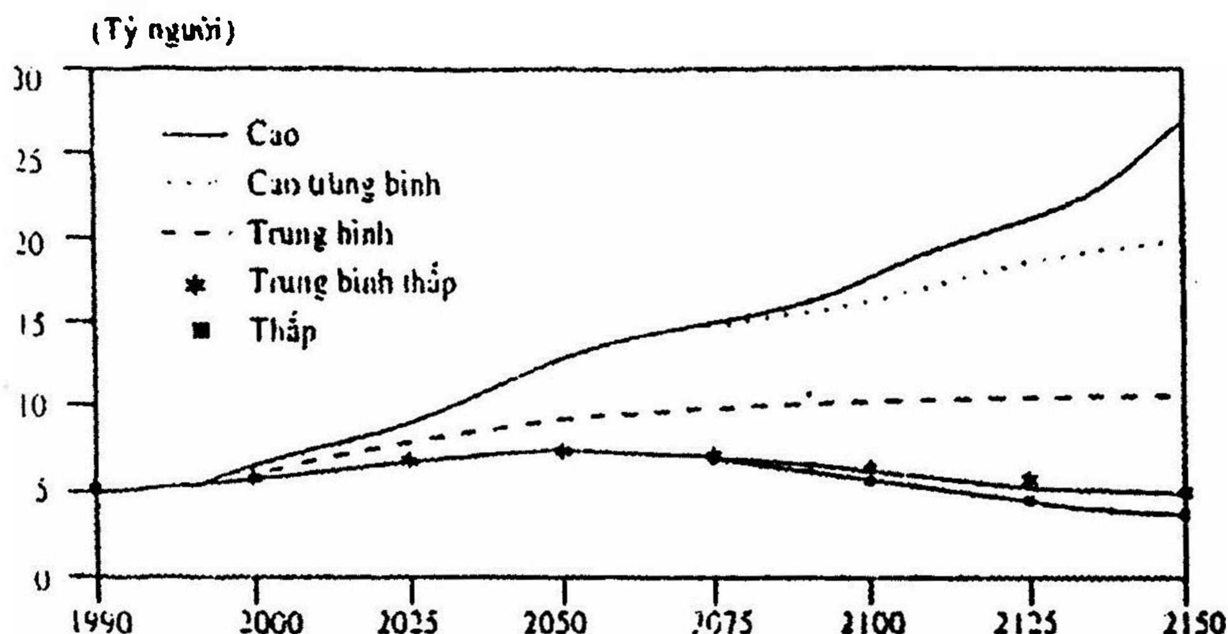
1. Các đặc điểm hiện trạng và xu thế

Trong những năm đầu thập kỷ 90 của thế kỷ XX, tình hình môi trường trên thế giới, hiểu theo nghĩa rộng bao gồm cả nhân tố về chất lượng môi trường và tài nguyên thiên nhiên, có những đặc điểm sau:

1.1. Tăng trưởng dân số nhanh

Mặc dầu đã có những cố gắng lớn về kế hoạch hoá dân số tại tất cả các nước trên thế giới nhưng dân số vẫn tiếp tục tăng. Hiện nay, dân số thế giới đã lên tới 5,769 tỷ người và sẽ tiếp tục tăng tới 8,5 tỷ trong 3 thập kỷ tới. Trong số đó 83,4 % là dân các nước đang phát triển. Sau năm 2025, tốc độ tăng dân số sẽ chậm

lại và lên tới 10 tỷ vào năm 2050 (hình 5).



Hình 5: ***Dự báo dân số thế giới 1990-2150***

Tốc độ tăng trưởng dân số toàn thế giới là 1,68 % trong thời gian 1990 - 1995 và sẽ giảm xuống còn 1,43 % trong thời gian 2000 - 2005. Hiện nay, mỗi năm trên Trái Đất có thêm khoảng 93 triệu trẻ sơ sinh, vào đầu thế kỷ XXI con số này 92 triệu. Ở Châu Á tốc độ tăng trưởng dân số hiện nay là 1,78 % và sẽ giảm xuống còn 1,39 % trong thời gian 2000 - 2005.

Tại khu vực châu Á - Thái Bình Dương (CA - TBD), tốc độ tăng trưởng dân số là 1,8 %, cao hơn tốc độ tăng trưởng chung của toàn thế giới một ít (1,68 %). Tới năm 2030, dân số tại đây sẽ lên tới khoảng 5,8 tỷ, xấp xỉ dân số thế giới năm 1995.

Dân số nước ta hiện nay đã lên tới 76 triệu người, xếp hàng

thứ 12 trên thế giới về quy mô và thứ 5 về mật độ. 20 năm sau ngày kết thúc cuộc kháng chiến vì độc lập và thống nhất tổ quốc, dân số nước ta đã tăng thêm 20 triệu người. Trong 2 năm, 1993 tỷ lệ sinh đã giảm 1,5%, năm 1994 giảm 3,2%. Với xu thế này có triển vọng vào năm 2050, dân số nước ta sẽ ổn định ở mức 115-120 triệu người.

Chúng ta đang sống trong thế giới đổi thay với tốc độ nhanh, một thế giới trong đó có hơn 1 tỷ người – bằng 20% dân số toàn cầu – sống trong nghèo khổ, bệnh tật và suy dinh dưỡng. Một thế giới trong đó khoảng 1 tỷ người ở các nước công nghiệp phát triển có thu nhập lớn gấp 30-40 lần so với 4,5 tỷ người thuộc thế giới thứ ba và sử dụng hơn 75% tài nguyên của Trái Đất. Một thế giới mà bình quân thu nhập đầu người của 42 quốc gia nghèo nhất khoảng 200 USD. Một thế giới mỗi năm có 20 triệu người, trong số đó có 9 triệu trẻ em chết yểu. Cũng chính thế giới đó trong vòng 40-50 năm tới sẽ bị đe doạ do dân số tăng gấp đôi, đến 11 tỷ, trong đó 90% dân số thuộc các nước đang phát triển (bảng 10).

Thế giới chúng ta đang bị các nước công nghiệp phát triển xô đẩy toàn bộ hệ thống sinh tồn của Trái Đất vào tình trạng giới hạn, dẫn đến hạn chế tiềm năng phát triển các phần khác trên hành tinh này. Vậy mà, đến nay các nước này vẫn chưa sẵn sàng nhận trách nhiệm về những hành động ấy để đền bù những thiệt hại do họ gây ra. Các quốc gia công nghiệp phát triển đôi khi còn từ chối hỗ trợ tài chính cho những nước đang phát triển, nhằm giúp tránh lỗi lầm vấp phải trong quá khứ (Canadas International Development Reseach Centre – IDRC. "Agenda 21: Green Paths To The Future").

Tuy nhiên, thập niên gần đây nhất đã mở ra nhiều hy vọng khi cộng đồng thế giới cùng chung tiếng nói và hành động trong phối hợp Bắc – Nam nhằm ứng phó và giải trừ các căn bệnh gai

Bảng 10: *Tăng trưởng dân số 1950 - 1990 và dự báo tới 2030 cho các nước đông dân nhất (triệu người).*

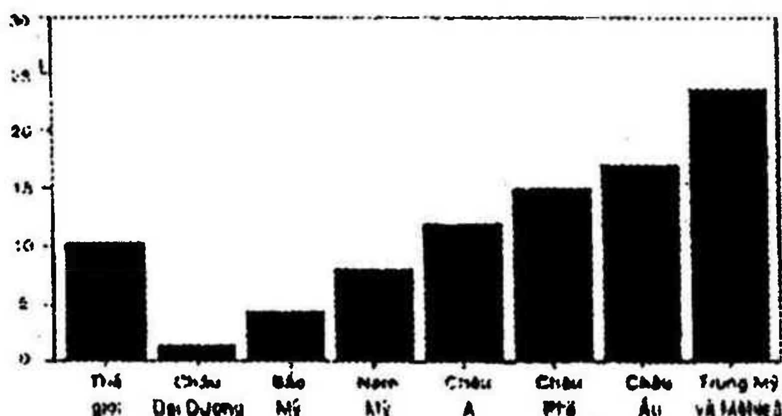
Tăng trưởng / Nước	1950	1990	2030	1950 đến 1990	1990 đến 2030
Các nước tăng trưởng chậm					
Mỹ	152	250	345	98	95
Nga	114	148	161	34	13
Nhật	84	124	123	40	-1
Anh Quốc	50	58	60	8	2
Đức	68	80	81	12	1
Ý	47	58	56	11	-2
Pháp	42	57	62	15	5
Các nước tăng trưởng nhanh					
Philippines	21	64	111	43	47
Nigeria	32	87	278	55	191
Ethiopia và Eritrea	21	51	157	30	106
Iran	16	57	183	41	126
Pakistan	40	118	260	78	142
Bangladesh	46	114	243	68	129
Ai Cập	21	54	111	33	57
Mê Hi Cô	28	85	150	57	65
Thổ Nhĩ Kỳ	21	57	104	36	47
Indonesia	83	189	307	106	118
Ấn Độ	369	853	1443	484	590
Brazil	53	153	252	100	99
Trung Quốc	563	1134	1624	571	490

góc của thời đại: Suy thoái môi trường, nghèo đói, thất nghiệp,... nói chung. Gần 5,8 tỷ con người trên địa cầu đang hành trình hướng về tiêu điểm tối thượng: Phát triển bền vững.

1.2. Suy giảm tài nguyên đất

Hậu quả môi trường gắn liền trực tiếp với gia tăng dân số là suy giảm tài nguyên đất. Theo số liệu của Viện Tài nguyên Thế giới, năm 1993 quỹ đất cho toàn nhân loại là 13041,7 triệu ha. Mật độ dân số bình quân là 43 người/km^2. Đất được con người sử dụng chiếm 37 %, trong đó đất trồng trọt chiếm khoảng 20,6 %, đồng cỏ 69,6 %.

Diện tích đất bình quân đầu người trên toàn thế giới là 2,432 ha, ở Châu Á là 0,81 ha, ở Châu Âu là 0,91 ha. Một số nước quỹ đất rất hạn hẹp như Hà Lan, Bỉ, Nhật Bản, Hàn Quốc, Ấn Độ, Bangladesh, Singapore mỗi người chỉ có 0,3 ha. Đất trồng trọt trong thập kỷ vừa qua trên toàn thế giới hàng năm tăng 1,8 %; ở Châu Á 1,3 %; ở Bắc và Trung Mỹ 0,7 %; ở Châu Âu 1,8 %. Tại nhiều nơi, tốc độ tăng trưởng đất trồng trọt chỉ bằng hoặc kém hơn tốc độ tăng trưởng dân số. Phần đất trồng trọt tăng chủ yếu lấy từ đất rừng, gây ra những tác động xấu về môi trường (hình 6).



Hình 6: ***Thoái hóa đất bằng phần trăm của đất canh tác, 1945-1990***

Diện tích đất tự nhiên của nước ta là 33.168.900 ha, chưa kể các quần đảo Trường Sa và Hoàng Sa. Về tổng diện tích, nước ta đứng thứ 55/200 nước. Diện tích bình quân đầu người hiện nay

chỉ còn khoảng 0,098 ha/người. Đất canh tác thực chỉ chiếm khoảng 80 % đất nông nghiệp. Do hiệu quả đầu tư, một số đất nông nghiệp phải xoá bỏ, tỷ lệ này có khả năng tăng lên trong quá trình công nghiệp hoá và đô thị hoá.

1.3. Đô thị hoá mạnh mẽ

Số dân đô thị tăng lên nhanh chóng với tốc độ là 3 % hàng năm cho toàn thế giới và 3 - 6,5 % cho khu vực châu Á - Thái Bình Dương. Năm 1995, 45 % dân số thế giới sống ở các đô thị. Dự báo đến năm 2020, tại các nước đang phát triển (ĐPT) trong khu vực 50 % dân sống ở đô thị và tại các nước phát triển (PT) tỷ lệ này là 75 %.

Ở Châu Á tỷ lệ dân số đô thị trong tổng số dân đã là 34 %, so với năm 1965 mới có 22,2 %. Số dân đô thị trên 750.000 dân trên thế giới hiện nay đã lên tới 376, ở Châu Á số này là 142. Trung bình trên toàn thế giới, 9 người dân có 1 xe ô tô, ở Châu Á số này là 32.

Ở Việt Nam, tỷ lệ cư dân đô thị trong tổng số từ 19,1 % năm 1980 đã tăng chậm chạp lên 19,3 % năm 1985. Đến năm 1990 đã tăng lên 20,3%, năm 1992 lên 20,4%. Dự báo tới năm 2000 tỷ lệ này sẽ là 25% và năm 2010 là 35%. Tỷ lệ nhân lực lao động nông nghiệp tại các đô thị và ngoại thành hiện nay vào khoảng 10%, tới năm 2005 chỉ còn 4%.

Đô thị hoá không chỉ tăng trưởng kinh tế thời đại mà còn tạo ra nhiều vấn đề liên quan môi trường cần sớm giải quyết.

Đô thị hoá đang là vấn đề thời sự nóng bỏng trong thế giới thứ ba, đặc biệt các nước Châu Á nói chung và khu vực Đông Nam Á nói riêng trở thành cơ chế chuyển dịch cơ cấu dân số trên toàn cầu trong thập niên cuối cùng của thế kỷ XX. Dưới đây là dự báo tỷ lệ đô thị hoá do văn phòng nghiên cứu dân số đưa ra (Population Reference Bureau) (Bảng 11)

Bảng 11: ***Dự báo tỷ lệ đô thị hóa***

Khu vực	1950	1986	2000
Bắc Mỹ	64%	74%	78%
Châu Âu	56%	73%	79%
Nga	39%	71%	74%
Đông Á	43%	70%	79%
Nam Mỹ	41%	65%	77%
Châu Đại Dương	61%	63%	73%
Trung Quốc	12%	32%	40%
Châu Phi	15%	30%	42%
Nam Á	15%	24%	35%
Thế giới	29%	43%	48%

* Hiện tượng đô thị hoá xuất phát từ một số nguyên nhân chủ yếu sau:

- Cách mạng công nghiệp đầu thế kỷ 19 đưa tới sự phát triển các thành phố lớn và hiện đại.

- Mức tăng tự nhiên dân số tại các đô thị.

- Di dân.

* Chuyển dịch của nông dân đổ xô vào các thành phố để mưu tìm cuộc sống vật chất cao hơn nông thôn.

* Năm 1890 thế giới chỉ có 14% dân số tập trung tại đô thị, năm 1950 tăng lên 29% (tương ứng 600 triệu người) và đến năm 1986 đạt mức 43% (khoảng hơn 2 tỷ người). Nếu tỷ lệ tăng trưởng này không thay đổi, vào năm 2000, gần 50% nhân loại sẽ chen chúc trong các đô thị.

* Cũng vào năm 2000 trong 35 đô thị đông dân nhất thế giới sẽ có 15 thành phố thuộc Châu Á và 8 thuộc Châu Phi.

* Đến năm 2020, dân số sống ở đô thị tăng gấp đôi và tốc độ đô thị hoá xảy ra cực nhanh tại các nước đang phát triển với tỷ

lệ 3,5% mỗi năm (hơn 3 lần so với các nước công nghiệp hoá). Riêng Nam Mỹ, tốc độ đô thị hoá nhanh hơn tỷ lệ tăng trưởng dân số 2,9% so với 2,3%.

* Số liệu của Liên Hợp Quốc dự báo đến năm 2020 sẽ có 2,3 tỷ người tập trung tại các đô thị và thành phố ở Châu Á, gần bằng tổng số dân đô thị hoá hiện nay trên thế giới. Bản phúc trình "Quản lý tốt môi trường đô thị tại Châu Á" (Managing urban Environment Quality in Asia) công bố vào đầu tháng 8/1994, tại Ngân hàng Thế giới đã phân tích một số vấn đề liên quan đến tình trạng suy thoái môi trường gây ra bởi sự bùng nổ đô thị hoá tại Châu Á:

+ Năng lượng, nguyên liệu sử dụng và khối lượng chất thải bình quân đầu người tại các thành phố cao hơn nhiều so với nông thôn.

+ Ô nhiễm tại các thành phố thường tập trung trong diện tích nhất định nên càng gây tác hại đến sức khoẻ con người.

+ Hạ tầng, công nghệ và trình độ quản lý môi trường đô thị của hầu hết các nước Châu Á còn khiếm khuyết nên chưa thể kiểm soát có hiệu quả tác động đối với môi trường do đô thị hoá.

+ Ô nhiễm không khí tại các thành phố Châu Á rất cao. Chẳng hạn, số ngày bình quân hàng năm không khí có hàm lượng Sulphur dioxide trên mỗi mét khối vượt quá định mức của tổ chức Y tế Thế giới (150 mg), ở Seoul là 87 ngày, Bắc Kinh 68 ngày, Calcutta 25 ngày, NewYork 8 ngày, Frankfurt 8 ngày, Milan 6 ngày.

+ Khối lượng chất thải lỏng và rắn không được xử lý thích hợp đang tăng nhanh tại các đô thị Châu Á.

+ Nhu cầu chất đốt tại các đô thị dẫn đến nạn phá rừng, xói mòn đất, cạn kiệt nguồn nước sạch làm giảm năng suất trong công nghiệp, đồng thời gây ra hiện tượng sa mạc hoá.

Ngân hàng thế giới nhấn mạnh: "Nếu không cải tiến quản lý, nhiều thành phố Châu Á sẽ bị ô nhiễm nghiêm trọng nhất thế giới, hậu quả là sẽ kìm hãm tăng trưởng kinh tế và sản sinh lượng Hydrocacbon và chất ô nhiễm khác làm suy thoái môi trường toàn thế giới".

* Trong hội nghị của tổ chức và hợp tác phát triển kinh tế (The Organization for Economic Cooperation and Development - OECD), tại Melbourne về quản lý môi trường đô thị, Thủ tướng Úc Paul Keating trong diễn văn khai mạc đã cảnh báo các đô thị Châu Á đang có nguy cơ trở thành những "khu rừng già được xây bằng bê tông" (Concrete jungles). Lý do làm cho các thành phố Châu Á không chỉ "đánh mất linh hồn" (Losing their soul) mà còn biến dạng thành "các đền đài lạnh lẽo là bởi các siêu sa lộ làm tha hoá cuộc sống" (Cold monuments slashed by expeessways that Depersonalise life). Ông đặt câu hỏi cho 8000 đại biểu tham dự hội nghị: "Các ngài cần tự hỏi phát triển kinh tế là gì nếu như quý vị sống trong khu rừng già bằng bê tông đó?". Ông kết luận: "Một thành phố không linh hồn chẳng khác nào một cảnh quan cằn cỗi".

* Tại các nước Asian, đô thị hoá được mệnh danh là "vấn đề xám" (Grey issues) nhằm đối ứng "vấn đề xanh" (Green issues) tại nông thôn. Sự đô thị hoá bùng nổ tại các nước Asian không chỉ gây ra bởi các khu công nghiệp mà còn do xe cộ, nhất là xe buýt và xe tải chạy bằng diesel. Ngoài ra còn phải kể đến các nhà máy nhiệt điện cũng đã góp phần gây ô nhiễm không khí. Trong khi đó, ô nhiễm nước chủ yếu là thiếu hệ thống xử lý chất thải lỏng và rắn từ các nhà máy và các hộ gia đình.

* Nhìn chung, có một số vấn đề chủ yếu cần quán triệt trong quan hệ giữa môi trường và đô thị hoá tại các nước đang phát triển:

+ Phát triển đô thị tại các nước thế giới thứ ba, đặc biệt tại Châu Á - Thái Bình Dương, luôn đi kèm tình trạng suy thoái

môi trường.

+ Tình trạng suy thoái môi trường sẽ hạn chế hoạt động sản xuất trong hiện tại và kìm hãm phát triển nhân lực trong tương lai.

+ Môi trường đô thị bị tác hại nghiêm trọng hơn nông thôn.

+ Thành phần dân nghèo chiếm từ 30 - 50% tại đô thị và thành phố các nước Châu Á - Thái Bình Dương và một loạt nhu cầu đặt ra cần giải quyết: Nhà ở, nước sạch, năng lượng, vệ sinh, giáo dục, xử lý chất thải, thoát nước...

+ Các đô thị đòi hỏi tập trung trên quy mô lớn về lương thực, nước, nhiên liệu, ... Vận chuyển một khối lượng lớn lương thực, nước, chất đốt, kể cả rác và các chất thải không chỉ đơn giản là bài toán tiếp vận mà còn liên quan đến năng lượng. Đô thị hoá càng lớn, vấn đề càng phức tạp và tốn kém (thực tế, chỉ có khoảng 70% rác được chuyển khỏi các đô thị ở nước nghèo Châu Á - Thái Bình Dương). Để giải quyết nước cho thủ đô Mexicô người ta đã phải bơm nước từ Cutzanata cách xa 100 km và ở vị trí thấp hơn 1000 m đòi hỏi năng lượng tương đương 125 ngàn tỷ kilojoules mỗi năm. Để sản sinh năng lượng nói trên cần xây dựng 6 nhà máy nhiệt điện với công suất 1000 Megawats mỗi đơn vị, tổng chi phí đầu tư khoảng 6 tỷ USD.

+ Các đô thị tại những nước đang phát triển còn gặp phải tình trạng thất nghiệp (20% dân số hoạt động và khiếm dụng 40%).

+ Do nông dân bỏ ruộng đồng gia nhập đội quân thất nghiệp và khiếm dụng ở các đô thị cho nên có thể nói gây lãng phí nhân lực cần cho nông thôn kể cả tài nguyên thiên nhiên (trong tập "Phúc trình về phát triển nhân lực" - Human Development Report ấn hành năm 1990 - UNDP nhận định sâu sắc như sau:

"Đô thị các quốc gia đang phát triển có nhiều tương phản. Các đô thị này đã góp phần phát triển nhân lực nhưng nó cũng

đã kìm hãm. Nó là trung tâm của thịnh vượng nhưng cũng là nơi tập trung nghèo đói. Đô thị cung ứng nhân sự tốt cho xí nghiệp nhưng cũng tạo ra hạng người tham lam nhất. Nó chứa đựng các dịch vụ tốt nhất nhưng cũng mang theo nhiều bệnh tật xã hội, sống chen chúc, không đủ điều kiện vệ sinh, nghiện ngập, bất ổn định xã hội và ô nhiễm môi trường".

* Để hỗ trợ dân nghèo ở đô thị, chính phủ các nước đang phát triển có xu hướng ép giá nông phẩm, làm nản lòng những người muốn bỏ vốn đầu tư nông nghiệp, đưa tới chỉ nông dân mất cơ hội tiếp cận công nghệ mới hoặc có thêm việc làm mới để giữ họ không bỏ làng mạc ruộng đồng ra thành phố mưu sinh.

* Nhà ở tại các đô thị là nhu cầu trở thành bức bách. Chẳng hạn, ở Hà Nội số nghèo nhất chiếm 4,09% tổng số dân tại đây và mỗi hộ nghèo chỉ có diện tích gọi là nhà khoảng 5 m^2. Khảo sát gần đây cho thấy (nhóm nghèo nhất):

- 90% không có nhà vệ sinh.
- 87,7% không có nước máy.
- 32,8% không có hệ thống thoát nước thải.
- 18,1% sống chung trong 1 phòng.
- 19,1% hộ sống chen chúc trong căn nhà rộng 2,5 m^2.

* Mới đây khi bảo trợ hội nghị về phát triển đô thị một cách bền vững (Conference on Sustainable Urban Development), Michael Coben, cố vấn cấp cao của Ngân hàng Thế giới đã nêu rõ:

+ 10 năm tới, lần đầu tiên trong lịch sử nhân loại có một nửa dân số sống tại đô thị (nghĩa là bằng số dân sống tại nông thôn).

+ 25% dân đô thị sống dưới mức nghèo khổ.

+ Hơn 1 tỷ dân (65% tổng số dân đô thị) hít thở không khí ô nhiễm.

+ Tối thiểu 170 triệu người thiếu nước sạch để uống và 350 triệu người thiếu điều kiện vệ sinh thích hợp.

+ Chỉ có 40% thị dân ở các nước đang phát triển có hệ thống nước thải. nhưng cho dù có hệ thống này thì 90% nước thải không được xử lý đúng mức trước khi đổ vào sông. hồ, biển.

* Trong khi các vấn đề môi trường gây ra bởi đô thị hoá mỗi lúc thêm nhiều và phức tạp. các nước đang phát triển. kể cả Asian mắc phải một số nhược điểm cơ bản trong bộ máy quản lý môi trường đô thị:

+ Trước tiên. bộ máy quản lý tản mạn. không tập trung và thiếu phối hợp.

+ Thứ hai. bộ máy quản lý kém và thiếu nhân sự chuyên môn.

+ Thứ ba, hiểu biết về đánh giá tác động môi trường còn giới hạn do thiếu thông tin và công nghệ môi trường. Chẳng hạn. chưa đánh giá để lựa chọn giữa hai giải pháp: Đốt hay chôn chất thải rắn. Hoặc giữa phát triển các sân Golf và dịch vụ du lịch dẫn đến mâu thuẫn với nông dân địa phương. phá rừng và san hồ. gây ô nhiễm nước, v .. v...

+ Thứ tư. không có kế hoạch dành đất để đáp ứng sự tăng trưởng dân số ở các thành phố. đưa tới tình trạng lạm dụng và biến đất canh tác nông thôn thành tài sản mua bán làm lợi cho một thiểu số và làm giảm sản lượng nông phẩm (bài học này xảy ra tại Trung Quốc. Indonesia).

* Sau đây là một số ý kiến chủ đạo nhằm tăng cường và hoàn thiện quản lý môi trường đô thị :

+ Phát triển các khu công nghệ vệ tinh (Industrial Satellite Community) nhằm giảm áp lực phát triển đô thị tập trung (kinh nghiệm của Hy Lạp công nghiệp hoá từ thế kỷ XIX) bằng cách xây dựng các thành phố trên nền tảng thành công của

trồng trọt. Trong khi tình trạng tăng trưởng đô thị không kiểm soát ở các nước thế giới thứ ba đưa tới thất bại trong chính sách kinh tế và dân số, làm cho nông thôn nghèo hơn là sự phồn vinh đô thị.

+ Xây dựng các cộng đồng công nghiệp hoá vệ tinh tại nông thôn. Xem trọng kinh tế nông thôn trong việc tạo ra lương thực thực phẩm và các nguồn tài nguyên môi trường.

+ Có kế hoạch sử dụng đất dùng cho công nghiệp hoá, nhất là khu vực sản xuất tạo ra giá trị gia tăng. Tránh đầu cơ đất tốt dành cho canh tác.

+ Chính phủ kiên quyết phủ nhận các công nghiệp phụ thuộc nhiều vào việc nhập nguyên liệu vật tư không liên hệ đến khu vực.

+ Cung ứng hạ tầng hỗ trợ mục tiêu phát triển bền vững.

+ Cải thiện môi trường đô thị phải hoạt động song hành với lực lượng thị trường và công luận (bao gồm các ưu tiên của cộng đồng) chứ không đi ngược chúng.

+ Người nào, đơn vị kinh tế nào gây ô nhiễm môi trường phải gánh chịu chi phí làm sạch môi trường.

+ Tình trạng giao thông tắc nghẽn tại các đô thị phải sớm giải quyết (trường hợp Băngkok, Jakarta, Kuala Lumpur, Manila ...).

+ Phải quan tâm khổ cỡ cho các đô thị. Khi chủ toạ hội nghị 6 ngày về tăng trưởng đô thị và môi trường (the World Congress on Urban Growth and the Environment), trong diễn văn khai mạc Thái tử Charles (cũng là nhà bảo vệ môi trường) nhấn mạnh đến tầm cỡ thành phố. Ông cho rằng các thành phố nhỏ dễ tiếp cận hơn là những siêu đô thị.

+ Giáo dục dân chúng quan tâm đến đất đai, gia đình và hài lòng với việc làm của mình, dẫu cho thật khiêm tốn, vui lòng với

cuộc sống và luôn gắn bó với cộng đồng. Nói cách khác, phải hình thành các nhà quản lý cộng đồng tài giỏi.

+ Sau hết, phải có chính sách tăng trưởng cân đối với việc phát triển cộng đồng ưu tiên dựa trên nội lực về vốn và hạ tầng hơn là bằng vay mượn mà thế hệ tương lai phải mang nợ. Chính sách này phải tạo cân đối trong quan hệ nông thôn - thành thị. Kinh tế gia Michael Lipton đã phát biểu: "Thật không hợp lý khi các nước đang phát triển với nông dân hơn 70% mà ngân sách dành cho phát triển nông thôn vào khoảng 20%". Còn Michael Todaro và Jerry Stilkind nhấn mạnh: "Đối với các nước đang phát triển, sao lãng chính sách nông nghiệp sẽ gây ách tắc hoặc kìm hãm tăng thu nhập nông thôn. Trong khi áp dụng chính sách hướng về nhập khẩu công nghệ sử dụng ít lao động để thực hiện nhanh công nghiệp hoá thì cơ hội tạo ra việc làm ở những thành phố sẽ không tăng kịp số người tìm kiếm việc làm".

Tóm lại, phát triển đô thị tại các nước Châu Á đang là thách thức lớn nhất của thế giới, bởi không phải chỉ vì tính chất phức tạp của vấn đề môi trường mà còn bởi mối quan hệ phức tạp giữa tăng trưởng, dân số, đói nghèo và môi trường.

1.4. Hình thành các siêu đô thị

Xu thế đô thị hoá sẽ dẫn tới sự hình thành các siêu đô thị (Megacities) với dân số trung bình trên 4 triệu người. Tới năm 2000, trên thế giới sẽ có 20 siêu đô thị với dân số trên 10 triệu người, trong đó có 11 ở Châu Á, 7 ở Châu Mỹ và 2 ở Châu Phi. Ở khu vực Châu Á - Thái Bình Dương đã có 18 thành phố trên 4 triệu dân, con số này sẽ tăng lên 52 vào năm 2025. Thành phố Hồ Chí Minh sẽ là một trong các siêu đô thị như vậy.

Sự hình thành các siêu đô thị tại tất cả các nước đều gây nên những vấn đề khó khăn và phức tạp do sự hình thành các nhóm dân cư nghèo khổ phải sinh sống trong các khu "ổ chuột", thiếu điều kiện vệ sinh, tiện nghi, dịch vụ đời sống vật chất, văn

hoá và xã hội; hoặc những người lớn thất nghiệp, trẻ em cơ nhỡ hình thành các nhóm dân cư "hè phố" với cuộc sống vô cùng thiếu thốn, bất định. Việc kết hợp các chính sách phát triển kinh tế - xã hội và quy hoạch các khu dân cư nhằm tránh xa được xu thế hình thành các siêu đô thị tại các nước thu nhập thấp là việc làm có ý nghĩa hết sức quan trọng về môi trường và xã hội.

Ở Việt Nam hiện nay, trong 500 thành phố và thị trấn chỉ có 2 thành phố trên 1 triệu dân (Hà Nội khoảng 2,2 triệu với một nửa là ngoại thành, TP Hồ Chí Minh khoảng hơn 4 triệu với 1/4 là ngoại thành) và 2 thành phố với số dân từ 350.000 đến 1.000.000 người. Trong vòng 10 - 15 năm tới, nếu không có quy hoạch đô thị hợp lý, có khả năng thành phố Hồ Chí Minh và cả Hà Nội sẽ trở thành siêu đô thị với tất cả những vấn đề môi trường phức tạp về mật độ dân cư, nghèo đói và thiếu thốn cơ sở hạ tầng.

1.5. Mất cân đối dân số đô thị và nông thôn

Dân số nông thôn toàn thế giới hiện nay đang tăng nhanh với tốc độ 1%. Tại khu vực Châu Á - Thái Bình Dương tốc độ này là 1 - 2,5%. Với xu thế này, sự phân bố cư dân đô thị và nông thôn ngày càng mất cân bằng. Một mặt, lực lượng lao động trẻ sẽ bị thu hút vào đô thị, gây thêm những căng thẳng về chất lượng môi trường, mặt khác tại nông thôn do thiếu lực lượng lao động trẻ, khoẻ, nên công tác phục hồi suy thoái sẽ gặp nhiều khó khăn. Sự mất cân đối này thường diễn ra qua việc dân nông thôn di cư một cách vô tổ chức tới các đô thị. Viện Tài nguyên Thế giới ước lượng rằng, trên toàn thế giới hàng năm có khoảng70.000 km^2 đất nông nghiệp phải bỏ hoang do không còn màu mỡ, khoảng 200.000 km^2 khác năng suất giảm sút một cách rõ rệt. Hàng triệu nông dân do không còn đất để canh tác, hoặc do lao động nông nghiệp cực nhọc không thể nuôi sống được bản

thân và gia đình họ đã phải bỏ làng xóm để đi tìm việc làm tại các đô thị. Một số khác tự động di cư đến các vùng rừng núi, phá rừng để lấy đất canh tác, tạo nên sự huỷ hoại tài nguyên thiên nhiên vô cùng nghiêm trọng. Ở Philippin và Costarica trong thập kỷ vừa qua đã xảy ra tổn thất lớn về rừng do hiện tượng di cư ồ ạt từ nông thôn đồng bằng đến các vùng núi cao (bảng 12).

Bảng 12: ***Các siêu đô thị vào năm 2000 (Mega - Cities - 1993)***

Các vùng đô thị	Dân số *(triệu người)*
Mexico City	25.820
Tokyo	24.172
Sao Paulo	23.970
Calcutta	16.530
Bombay	16.000
Newyork	15.780
Seoul	13.770
Shanghai	13.260
RiodeJaneiro	13.260
Jakarta	13.260
Delhi	13.240
Buenos aires	13.180
Karaschi	12.000
Teheran	11.329
Dacca	11.160
Cairo	11.130
Baghdad	11.125
Osaka	11.109
Manila	11.070
Los Angeles	10.990

1.6. Tăng trưởng kinh tế và phân phối thu nhập không đồng đều

Có thể nói rằng trong thập kỷ cuối cùng của thế kỷ XX, tất cả các quốc gia, trừ những quốc gia đang bị nội chiến tàn phá, đều có những cố gắng vượt bậc để phát triển kinh tế và đã đạt được những kết quả to lớn. Tuy nhiên, sự không đồng đều về kinh tế, thu nhập và mức sống vật chất giữa các quốc gia ngày càng tăng.

Đầu thập kỷ 90, Hoa Kỳ vẫn là nước có tổng sản phẩm xã hội (TSPXH) cao nhất thế giới, bằng 5,6 triệu tỷ USD, tiếp đó là Nhật với TSPXH bằng 3,3 triệu tỷ USD. Tính TSPXH theo bình quân đầu người thì nước cao nhất là Thuỵ Sỹ với TSPXH trên đầu người bằng 33.850 USD, nước thấp nhất là Bhutan với TSPXH/người là 170 USD, chênh lệch nhau tới gần 200 lần.

Trong khu vực Châu Á - Thái Bình Dương (CA - TBD), vùng có tăng trưởng kinh tế cao là với tốc độ tăng trưởng TSPXH trên 6% trong những năm đầu thập kỷ 90. Phần Đông Nam Á và Đông Bắc Á có mức tăng trưởng cao trên 7% trong lúc phần Nam Á chỉ tăng trưởng dưới 4%. Tốc độ tăng trưởng kinh tế cao kéo theo nhu cầu lớn về tài nguyên thiên nhiên, nhân lực, cơ sở hạ tầng, thúc đẩy quá trình đô thị hoá. Nếu không được quản lý tốt thì đây là nguyên nhân quan trọng của suy thoái môi trường. Sự phân phối thu nhập trong khu vực không đồng đều. 25% dân chúng sống dưới mức nghèo khổ. Điều này tạo nên một áp lực mạnh mẽ đối với tài nguyên thiên nhiên do những người nghèo, không vốn, không phương tiện và thiết bị chỉ còn cách kiếm sống độc nhất là khai thác cùng kiệt các tài nguyên thiên nhiên còn ở trong tầm lao động của họ.

Ở nước ta, theo kết quả khảo sát của Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Tổng cục Thống kê trong các năm 1992 - 1993, thu nhập bình quân đầu người hàng năm trong phạm vi cả nước là 1.105.000đ/người, ở thành thị là 1.815.000đ/người, ở nông thôn

chỉ vào khoảng 900.000đ/người. ở thành thị sự chênh lệch giữa nhóm thu nhập cao (20% các hộ giàu) và nhóm thu nhập thấp (20% các hộ nghèo) là 3,41 lần, ở nông thôn là 3,85 lần. Những số liệu này chỉ có giá trị gần đúng do cách tính toán thu nhập của ta hiện nay còn rất thô sơ và có nhiều thiếu sót. "Ô nhiễm" do nghèo đói vẫn còn là một nguy cơ đối với nhiều vùng ở nước ta.

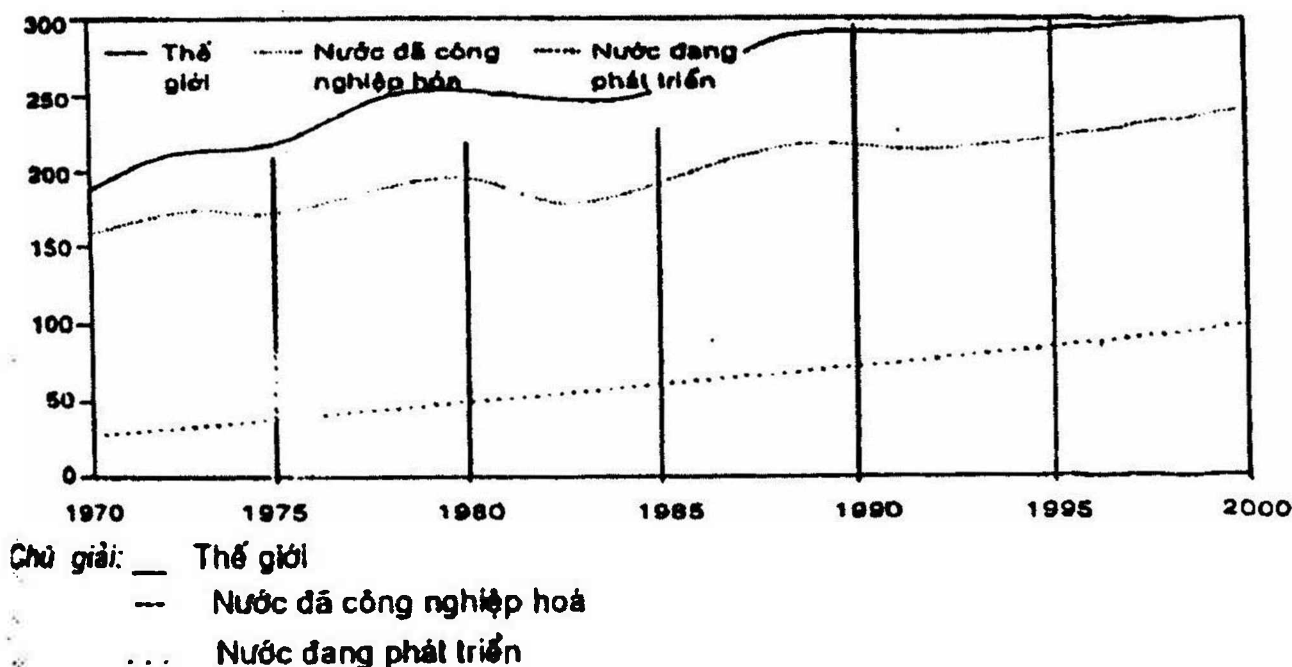
1.7. Nhu cầu về năng lượng tăng nhanh

Trong hai thập kỷ 70 - 80, lượng năng lượng tiêu thụ trên toàn thế giới đã tăng thêm 45% và lên tới 321.420 petajoules (105 joule), hay 60 pj/đầu người. Sự tiêu thụ rất không đồng đều theo quốc gia, Hoa Kỳ tiêu thụ hàng năm 320 gigajoules/người, gấp 35 lần so với Ấn Độ, hoặc 23 lần so với Trung Quốc, hoặc 80 lần so với Việt Nam. Tiến bộ khoa học và công nghệ trong thời gian vừa qua đã có tác dụng giảm bớt tiêu hao năng lượng trên đơn vị sản phẩm. Thí dụ ở Hoa Kỳ, trong 20 năm qua giảm được 17%.

Tài liệu của Viện Tài nguyên Thế giới cho thấy rằng, trữ lượng có thể khai thác trong các thập kỷ sắp tới rất không đồng đều giữa các nước. Phần lớn than đều ở Hoa Kỳ và SNG, 57% trữ lượng dầu hoả tập trung quanh vùng Vịnh Ba Tư, SNG kiểm soát 42% lượng khí thiên nhiên của thế giới.

Khu vực châu Á - Thái Bình Dương tiêu thụ 18% tổng năng lượng tiêu thụ của Thế giới. Trong khu vực lượng tiêu thụ năng lượng không đồng đều: 0,1kg than tại các nước nghèo ở Nam Á và 6kg than tương đương tại các nước phát triển. Dự kiến 15 năm tới, lượng năng lượng tiêu thụ sẽ tăng lên 2 lần. 70% gia tăng này diễn ra tại các nước đang phát triển. Tài nguyên nhiên liệu do đó sẽ bị khai thác nhiều hơn, tác động ô nhiễm cũng sẽ tăng lên (hình 7).

Về năng lượng, tổng sản lượng năng lượng thương mại của Việt Nam hiện nay vào khoảng 350 petajoules, bằng khoảng 63% của Thái Lan, hay 129% của Philipin. Cơ cấu năng lượng



Hình 7: ***Tiêu thụ năng lượng thương phẩm ở các nước đã công nghiệp hóa so với các nước đang phát triển***

của Việt Nam đang thay đổi mạnh mẽ do sự tăng lên nhanh chóng của khai thác và sử dụng điện, dầu mỏ, khí đốt. Năm 1994, năng lượng thương mại bao gồm: 11.535 GWh điện; 4,9 triệu tấn than và 7 triệu thùng dầu thô. Trong lĩnh vực năng lượng có các vấn đề môi trường quan trọng sau: Ô nhiễm tàn phá tài nguyên do khai thác than; Ô nhiễm do các nhà máy nhiệt điện; các nồi hơi và lò đốt; ô nhiễm do khai thác, vận chuyển, chế biến dầu khí; các tác động tiêu cực của các hồ chứa và nạn phá rừng làm chất đốt.

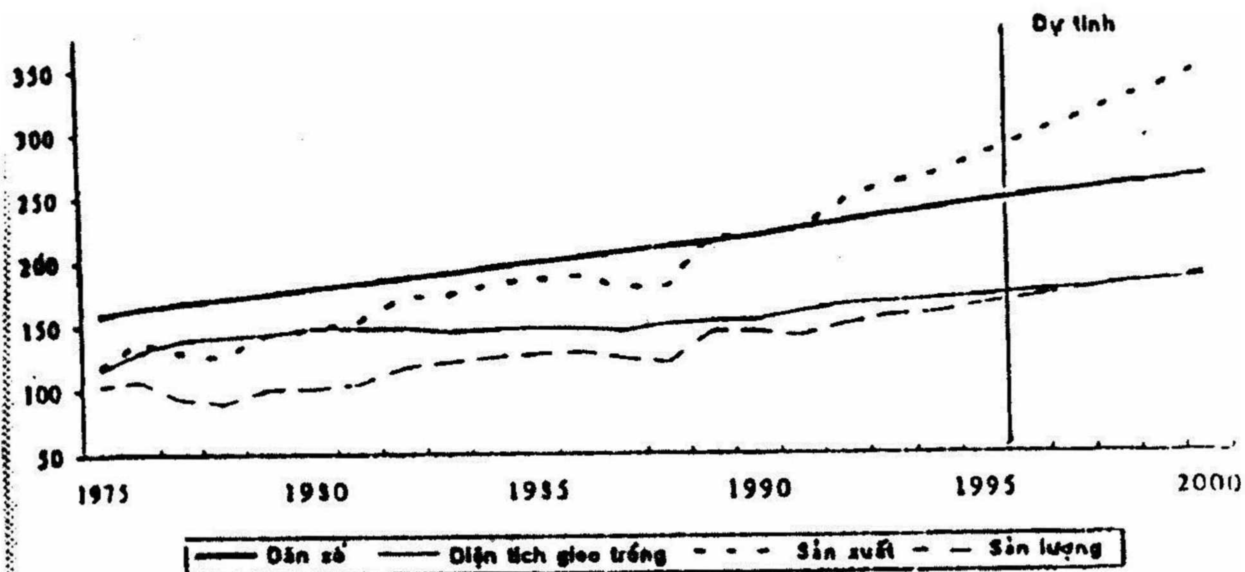
1.8. Sản xuất lương thực tăng chậm và bước vào thời kỳ suy giảm

Trong các hoạt động của con người, cho tới nay sản xuất nông nghiệp được xem là loại hình hoạt động có tác động mạnh mẽ, nhiều mặt nhất tới môi trường. Với việc cải tiến kỹ thuật công nghệ, mở rộng diện tích trồng trọt, con người về cơ bản đã thoả mãn nhu cầu lương thực cho mình. Tới giữa thế kỷ XXI, dân số sẽ lên tới 10 tỷ, để nuôi sống số người này cần tăng sản

lượng lương thực hiện nay lên 2,5 đến 3 lần. Trong lúc ở châu Á, Châu Âu và Nam Mỹ sản lượng lương thực tăng nhanh hơn dân số, thì ở châu Phi ngược lại, trong thập kỷ 1982 - 1992 sản lượng lương thực trên đầu người đã giảm 5%. Năm 1994 so với năm 1993, sản lượng lương thực toàn thế giới giảm 1%.

Tổng sản lượng ngũ cốc đã tăng khoảng 18% trong 10 năm qua. Năng suất ngũ cốc bình quân toàn thế giới hiện nay là 2,8 tấn/ha/năm. Ở Châu Á, năng suất này hiện nay vào khoảng 2,9 tấn ; ở Bắc và Trung Mỹ là 20,7 tấn ; ở Châu Âu là 20,3 tấn. Sự chênh lệch về năng suất đem lại hy vọng làm tăng sản lượng lương thực bằng các biện pháp sinh học và công nghệ tiên tiến.

Tại khu vực Châu Á - Thái Bình Dương, trong thập kỷ 80, sản lượng lương thực bình quân đầu người tăng hàng năm là 3,6%. Tuy nhiên, trong thập kỷ 90, sản lượng này có thể giảm do sự hạn chế về đất trồng trọt và suy thoái chất lượng đất. Trong những năm qua đường lối, chính sách "đổi mới" kết hợp với các tiến bộ khoa học và công nghệ về trồng trọt, chăn nuôi, khai thác thuỷ hải sản đã đem lại cho nước ta những thành tựu tốt đẹp về sản lượng lương thực và thực phẩm. Năm 1993, tổng sản lượng lương thực cả nước đã lên tới 25,5 triệu tấn, trong đó 22,8 triệu tấn thóc và 2,7 triệu tấn hoa màu quy ra thóc. Đàn gia súc trong cả nước bao gồm trên 13 triệu con lợn, 3 triệu trâu, 3,2 triệu bò và 133 triệu gà vịt. Sản lượng thịt bán trên thị trường lên tới khoảng 800.000 tấn/năm. Năng suất lúa của nước ta hiện nay là 4,35 tấn/ha, còn kém Trung Quốc (5,7 tấn); Hàn Quốc (6,3 tấn) và Indonesia (4,4 tấn). Riêng ở Việt Nam trong những thập kỷ gần đây, sản xuất nông nghiệp đã vượt tăng dân số (hình 8).



Hình 8: ***Sản xuất nông nghiệp vượt tăng dân số***

1.9. Gia tăng sử dụng phân bón hoá học và thuốc trừ sâu

Nhìn chung trên toàn thế giới, lượng phân hoá học và thuốc trừ sâu diệt cỏ sử dụng vào nông nghiệp đang tiếp tục tăng thêm, tại một số nơi tăng lên theo cấp số nhân. Trong những năm gần đây, các tổ chức quốc tế như Tổ chức Nông lương (FAO), Tổ chức Y tế Thế giới (WHO), Chương trình phát triển của Liên Hợp Quốc và nhiều tổ chức môi trường đã cố gắng hạn chế việc sử dụng hoá chất vào nông nghiệp và đã thu được những kết quả bước đầu.

Tại khu vực Châu Á - Thái Bình Dương là nơi đã và đang có sự gia tăng mạnh mẽ về sử dụng thuốc trừ sâu. Trong thập kỷ 80, lượng thuốc trừ sâu được sử dụng tại các nước Indonesia, Pakistan, Srilanka đã tăng hơn 10% hàng năm. Lượng phân hoá học được sử dụng tại đây dự kiến sẽ giảm với tốc độ khoảng 4,3% hàng năm. Tuy nhiên, do đất nông nghiệp hàng năm đang giảm

đi 0,25%, nhu cầu lương thực lại tăng lên, nên có thể dự báo rằng, nông nghiệp sẽ tiếp tục phát triển. Thuốc trừ sâu đang gây tác hại sâu sắc đến chất lượng môi trường và sức khoẻ con người. WHO ước lượng rằng mỗi năm có 3% lực lượng lao động nông nghiệp ở các nước đang phát triển (tức 25 triệu người) bị nhiễm độc thuốc trừ sâu. Vào đầu thập kỷ 90, ở Châu Phi mỗi năm có khoảng 11 triệu trường hợp nhiễm độc, ở Malaysia 7% nông dân bị ngộ độc hàng năm và 15% người bị ngộ độc ít nhất 1 lần trong đời.

Ở nước ta, hiện nay đang sử dụng khoảng 200 loại thuốc trừ sâu và hơn 100 loại trừ bệnh, diệt cỏ, diệt chuột. Trong đó nhiều loại thuốc các hợp chất Lân hữu cơ, Cacbamat và Pyrethroid. Trong thực tế, nông dân ưa dùng các loại thuốc họ đã quen như Wolfatox, Monitor và cả DDT mặc dầu các loại này đã bị cấm. Liều lượng dùng khoảng 2500 ml hoặc 2500 g thuốc cho 1 hec ta lúa. Các vùng trồng chè, rau, thuốc lá, nho đều sử dụng thuốc trừ sâu với tần số phun rất lớn. Vùng chè phun khoảng 30 lần/năm, vùng rau 30 - 60 lần/1 vụ. Kết quả nghiên cứu về dư lượng thuốc bảo vệ thực vật trong đậu đỗ, hoa quả cũng như trong đất và không khí đều vượt quá tiêu chuẩn cho phép. Về đất có vùng 39% số mẫu xem xét quá tiêu chuẩn từ 2 - 40 lần, 55% mẫu không khí quá tiêu chuẩn từ 2 - 10 lần.

1.10. Gia tăng hoang mạc hoá

Hoang mạc hoá là nguy cơ hết sức to lớn huỷ diệt môi trường đang xảy ra trên toàn thế giới. Chỉ trừ Châu Âu và Bắc Mỹ là không có sa mạc, Châu Phi, Châu Á, Châu Úc, Nam Mỹ và Trung Mỹ đều có sa mạc.

Khu vực Châu Á - Thái Bình Dương có 860 triệu hec ta trước đây là đất nông nghiệp, hiện nay đã bị hoang mạc hoá. Với tình hình phá rừng và kỹ thuật canh tác không hợp lý, trong các thập kỷ tới một diện tích quan trọng tại các vùng khô cằn và bán khô cằn trong khu vực sẽ tiếp tục bị hoang mạc hoá.

Ở nước ta, chưa có hiện tượng hoang mạc hoá một cách rõ rệt trên phạm vi rộng. Tuy nhiên, tại Nam Trung Bộ, ven biển Miền Trung, hiện tượng khô cằn của một số vùng, kể cả những vùng bãi ven sông trở thành một vấn đề môi trường trầm trọng trong các tháng mùa khô.

1.11. Mất rừng

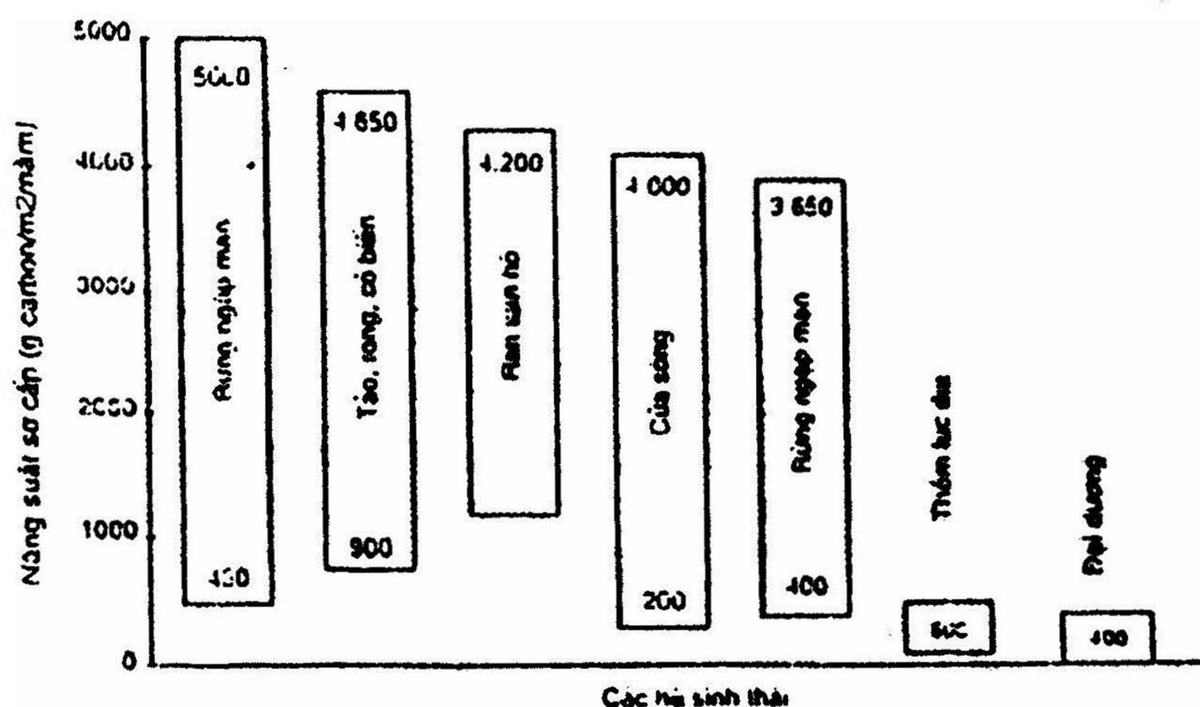
Theo tư liệu của Viện Tài nguyên Thế giới, vào đầu thập kỷ 90, toàn thế giới có 3,4 tỷ hec ta rừng, trong đó rừng nhiệt đới là 1,76 tỷ hec ta, rừng tại các nước công nghiệp hoá là 1,43 tỷ hec ta. Trong thập kỷ trước, hàng năm mất đi khoảng 15,4 triệu hec ta rừng nhiệt đới. Tốc độ mất rừng hàng năm cao nhất khoảng 5,3% xảy ra tại Jamaica, 2,5 - 3% tại Thái Lan, Philipin, Malaysia, Costa Rica, Domicic, Paraguay. Trong các loại rừng nhiệt đới thì rừng ở trên đất đồi núi suy giảm nhanh nhất (1,1% diện tích/1 năm), tiếp đó là rừng mưa (0,6%), cuối cùng là rừng trên đất khô (0,5%).

Việc bành trướng đất nông nghiệp, khai thác gỗ củi, xuất khẩu gỗ tròn, sản xuất bột giấy là những nguyên nhân chính của phá rừng. Tại khu vực CA - TBD hàng năm bị mất khoảng 5 triệu hec ta. Củi đốt chiếm 80% cây rừng bị chặt hại. Mất rừng kéo theo sự giảm sút chất lượng đất, cạn kiệt nguồn nước, suy thoái đa dạng sinh học, năng suất nông nghiệp và thuỷ sản bị ảnh hưởng (hình 10).

Diện tích đất lâm nghiệp năm 1993 ước lượng là 20.051.356 ha, trong đó 9.184.283 ha có rừng che phủ (46% đất lâm nghiệp, hoặc 27,8% tổng diện tích đất tự nhiên), với 8.630.965 ha là rừng tự nhiên (94%) và 553.318 ha là rừng trồng (6%). Tỷ lệ suy giảm rừng trong thời gian 1960 - 1975 ước lượng vào khoảng 1,4 - 2,4%/1 năm, hiện nay vào khoảng 0,7 - 1,3%/1 năm tuỳ theo vùng cụ thể. Tỷ lệ này cao hơn tỷ lệ mất rừng chung trên toàn thế giới.

1.12. Suy giảm sản lượng thuỷ sản

Trong khoảng 10 năm vừa qua, lượng đánh bắt hải sản tại một số vùng ven biển trên thế giới đã giảm sút nhiều. Tuy nhiên, tại Thái Bình Dương và Ấn Độ Dương, sản lượng đánh bắt đã tăng lên gần 70% làm cho lượng hải sản đánh bắt trên toàn thế giới đã tăng 25%. Trong 7 - 15 ngư trường lớn, cá đã bị đánh bắt quá mức, các loài khác như mực và cả sò, hến cũng bị đánh bắt quá mức (hình 9).



Hình 9: ***Năng suất sinh học sơ cấp của các hệ sinh thái biển***

Tại khu vực Châu Á - Thái Bình Dương, lượng hải sản đánh bắt tăng hàng năm 3%. Tại đây cũng có tình trạng đánh bắt quá mức làm cho năng suất bị giảm, một số giống loài hải sản có giá trị đang có nguy cơ bị tiêu diệt.

Nước ta có nguồn thuỷ sản nước mặn cũng như nước lợ và nước ngọt rất phong phú. Lượng hải sản đánh bắt hàng năm lên

tới khoảng 800.000 tấn. Lượng cá nước ngọt khai thác được hàng năm khoảng 136.000 tấn. Khoảng 400.000 ha bãi triều, cửa sông, đầm phá và các loại đất ngập mặn ven biển có tiềm năng nuôi trồng hải sản rất lớn. Năng suất nuôi tôm cá theo kiểu quảng canh lên tới 150 - 300 kg/1 năm. Thâm canh có thể nâng năng suất lên 2 - 3 lần, tuy nhiên, thường gây những tác động tiêu cực và phức tạp về môi trường, nhất là tại vùng rừng ngập mặn.

1.13. Tăng trưởng sản xuất và tiêu thụ dầu khí

Trong hai thập kỷ 80 và 90, sản lượng dầu mỏ khai thác đã tăng lên 9%, khí đốt 39%. Ở Châu Á, dầu mỏ tăng 10%, khí đốt tăng 166%, ở Châu Âu dầu mỏ tăng 48%, khí đốt tăng 15%. Tại khu vực Châu Á - Thái Bình Dương, trữ lượng dầu, khí chiếm 5 - 6% tổng trữ lượng thế giới. Than đá vẫn giữ vai trò quan trọng của nguồn nguyên liệu khoáng trong khu vực. Việc sử dụng nguồn năng lượng này, tất nhiên sẽ gây nên những tác động không tốt đối với chất lượng không khí và góp phần gây hiệu ứng nhà kính.

Việt Nam hiện nay đã sản xuất 6 - 7 triệu tấn dầu thô/1 năm, dự kiến đến năm 2000 sản lượng này sẽ lên tới 20 triệu tấn.

1.14. Gỗ củi tiếp tục bị cạn kiệt nhanh chóng

Gỗ củi tiếp tục bị khai phá để sử dụng như là nguồn năng lượng quan trọng của nhân loại. Lượng gỗ củi trên được khai thác hàng năm vào đầu thập kỷ 1990 lên tới khoảng 1731 triệu m^3, trong đó lượng gỗ dùng làm củi đốt chiếm khoảng 51%, mức tăng hàng năm gần 2% (hình 10).

Lượng mất rừng hàng năm (1000 ha)

Thái Lan	515.300
Myanmar	400.500
Malaysia	386.000
Ấn Độ	338.100
Philippines	318.100
Trung Quốc	304.700

Hình 10. ***Tốc độ mất rừng hàng năm ở Đông Nam Á***

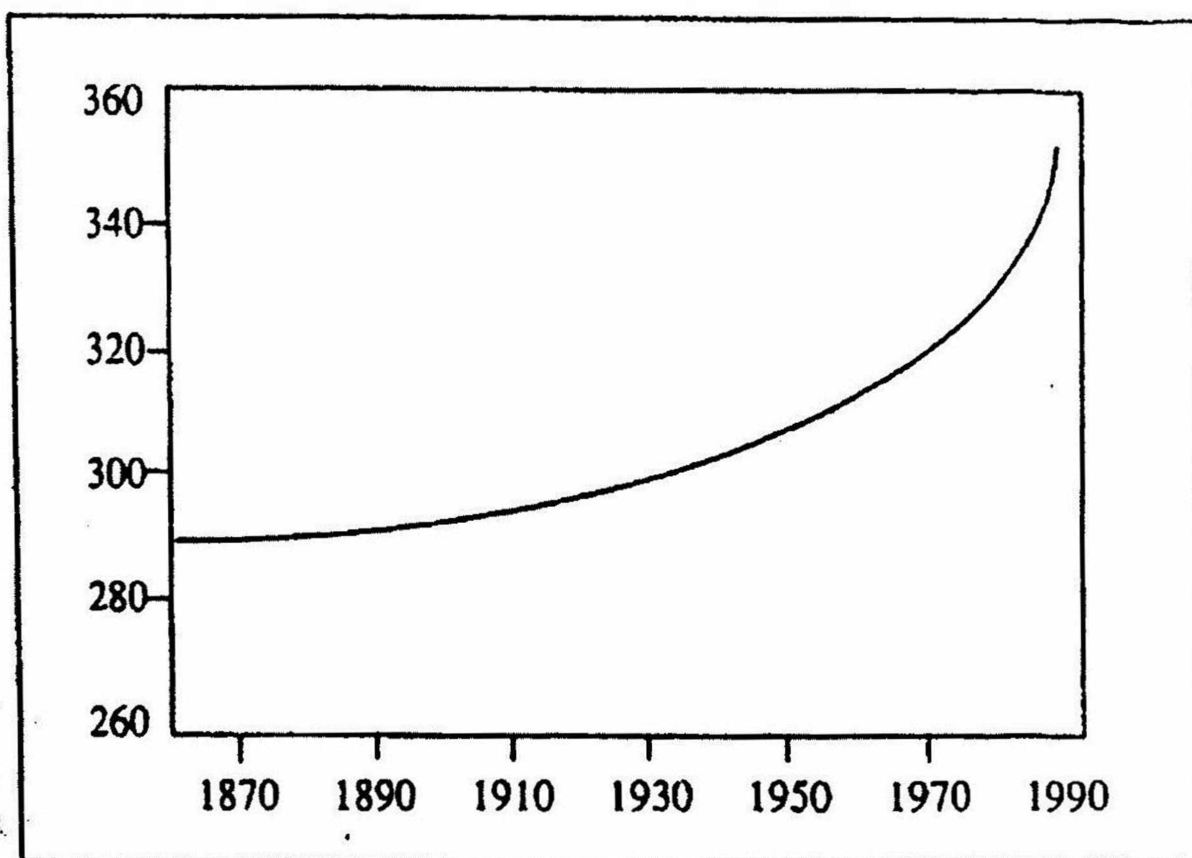
Tại khu vực Châu Á -Thái Bình Dương, lượng gỗ củi khai thác tăng mỗi năm khoảng 2%. Nhiều nơi trong khu vực, rừng cây các loại đã bị tàn phá, gỗ củi cạn kiệt, nạn thiếu chất đốt trở nên nghiêm trọng. Dự báo tới năm 2000, 1671 triệu dân, tức 47% trong khu vực sẽ phải chịu đựng sự thiếu thốn này.

Ở Việt Nam trữ lượng gỗ củi ước lượng còn khoảng 48 triệu tấn. Gỗ củi cùng với các nhiên liệu nguồn gốc thực vật khác (cỏ, phụ phẩm, phế thải nông nghiệp) chiếm 50 - 60% tổng năng lượng trong nước hoặc 70 - 80% năng lượng dùng ở nông thôn. Do nạn phá rừng, tại một số vùng trữ lượng gỗ củi đang suy giảm với tốc độ khoảng 2 - 3%/1 năm.

1.15. Chất lượng môi trường khí quyển tiếp tục suy thoái

Tác động của con người đối với chất lượng khí quyển mạnh mẽ hơn bao giờ hết. Tại các thành phố, hàm lượng các chất gây ô nhiễm nói chung đều vượt quá mức độ cho phép. Một cuộc điều

tra do UNEP tiến hành năm 1992, theo 6 dạng ô nhiễm không khí phổ biến nhất là SO_2, bụi lơ lửng, Pb, CO, NO_2, O_3 thì 14 đô thị có ít nhất 2 dạng vượt quá tiêu chuẩn cho phép của UNEP, 7 đô thị có 3 dạng vượt quá. Trong 20 thành phố được nghiên cứu chỉ 6 là đủ tư liệu quan trắc (hình 11).



Hình 11: ***Phát thải CO_2 từ năng lượng hóa thạch (1860 - 1990)***

Ở Châu Âu và Bắc Mỹ, nạn mưa axit đã làm rụng lá cho 18,5% rừng lá rộng và 24,4% rừng lá kim.

Vào năm 1991, lượng thải CO_2 bình quân đầu người hàng năm thải vào khí quyển trên thế giới đã lên tới 4,21 tấn; ở Châu Á là 2,11 tấn; ở Bắc và Trung Mỹ là 13,5 tấn; ở Châu Âu là 8,2 tấn. Tổng lượng thải Metan gây hiệu ứng nhà kính do các hoạt động của con người trên toàn thế giới là 250 triệu tấn, ở Châu Á là 120 triệu; Bắc và Trung Mỹ là 36 triệu; Châu Âu là 29 triệu. Tổng lượng thải các khí CFC làm thủng tầng Ôzôn là 400.000

tấn, ở Châu Á là 100000 tấn; Bắc và Trung Mỹ là 100000 tấn; Châu Âu là 120000 tấn. Trong vài năm gần đây lượng CFC có giảm bớt.

a. Góp phần làm nóng lên toàn cầu do các khí nhà kính (hình 12 và 14a).

b. Góp phần làm nóng lên toàn cầu do hoạt động của con người (hình 13; 14b).

Ở các nước đang phát triển nguy cơ ô nhiễm do công nghiệp hoá cao hơn vì chi phí do ô nhiễm vẫn được xem là ở ngoài giá thành. Phương tiện giao thông sẽ là bộ phận tạo ô nhiễm quan trọng nhất.

1.16. Tài nguyên nước suy giảm

Tương tự như tài nguyên đất, tài nguyên nước ngọt ngày càng trở nên khan hiếm theo đà tăng trưởng dân số. Nông nghiệp, công nghiệp đều đòi hỏi lượng nước rất lớn. Với sự nâng cao mức sống của nhân dân, nhu cầu dùng nước cho sinh hoạt tăng nhiều lần so với vài ba thập kỷ trước. Tình trạng khan hiếm nước nói chung trở nên hết sức căng thẳng trong những thời gian và địa điểm nhất định. Đầu thế kỷ này lượng nước dùng cho nông nghiệp trên toàn thế giới chỉ vào khoảng 500 tỷ m^3, dự kiến tới năm 2000 sẽ là 3300 tỷ m^3, lượng nước dùng cho công nghiệp tăng từ khoảng 50 tỷ lên 1300 tỷ m^3, lượng nước dùng cho sinh hoạt tăng từ 20 tỷ sẽ lên 400 tỷ m^3. Để khắc phục tình trạng phân bố tự nhiên không đều của nước, con người đã xây dựng hàng chục vạn hồ chứa nước nhân tạo, trong đó có khoảng 36000 hồ có đập cao hơn 15 m, chứa khoảng 5000 tỷ m^3, trong tổng số 47000 tỷ m^3 dòng chảy. Các hồ chứa này bên cạnh

tác dụng điều tiết nước còn gây ra nhiều tác động phức tạp về môi trường.

Tại khu vực Châu Á - Thái Bình Dương, lượng nước được cấp hiện nay vẫn đủ đáp ứng nhu cầu. Tuy nhiên, ở một vài vùng trong mùa khô việc sử dụng nước vượt quá khả năng cung cấp. Khả năng cung cấp nước sạch đang tăng lên nhờ tiến bộ khoa học và công nghệ về thăm dò, khai thác các nguồn nước mặt và nước ngầm, xử lý và tái sử dụng lượng nước đã dùng một lần.

Lượng nước mặt qua lãnh thổ Việt Nam chảy ra biển ước tính khoảng 880 tỷ m^3, trong đó 325 tỷ m^3 hình thành trên lãnh thổ (37%) và 555 tỷ m^3 từ ngoài chảy vào (63%). Lượng dòng chảy phong phú nhưng do không đều theo thời gian và không gian, tạo nên tình trạng lũ lụt và hạn hán nghiêm trọng. Nước sông ngòi có hàm lượng bùn cát rất cao, hàng năm đổ ra biển 340 - 400 triệu tấn phù sa. Vùng cửa sông nước bị nhiễm mặn và chua phèn. Nước dưới đất có trữ lượng vào khoảng 1513 m^3/s, chất lượng nói chung tốt. Tỷ lệ dân được cấp nước sạch trong cả nước là khoảng 30%, tại các đô thị là 68,5%.

1.17. Rác thải rắn đang tăng lên

Rác thải rắn bình quân vào khoảng 0,4 - 1,5 kg/người/ngày đang tăng lên đồng biến với tăng trưởng của thu nhập quốc dân. Thành phần của rác cũng thay đổi theo hướng tăng lên của bộ phận rác không thể chế biến thành phân hữu cơ được. Với sự phát triển của công nghiệp, lượng rác thải rắn trở nên rất lớn. Hoa Kỳ mỗi năm phải xử lý, chôn vùi 150 triệu tấn rác thải.

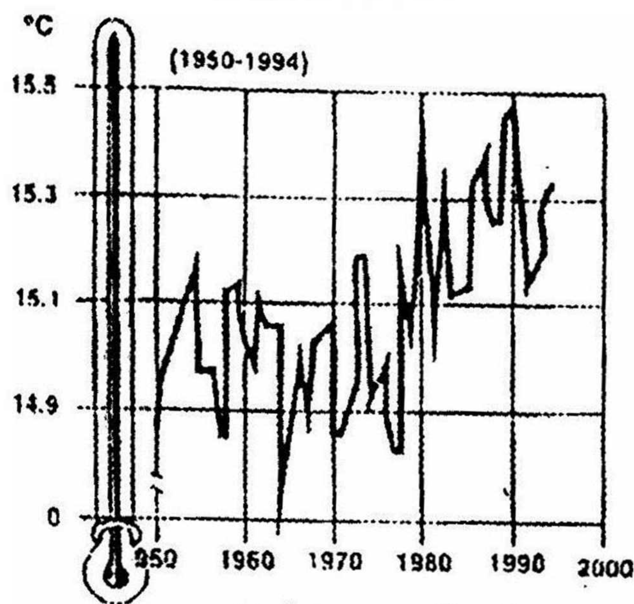
Ở các đô thị và khu công nghiệp nước ta hiện nay, rác thải

rắn cũng đang trở thành vấn đề nghiêm trọng. Trong hơn 20000 m^3 rác thải/ngày của các đô thị, khoảng 50% được thu gom và xử lý thô sơ. Trong rác thải rắn có cả những chất độc hại như kim loại nặng, nguồn dịch bệnh nguy hiểm.

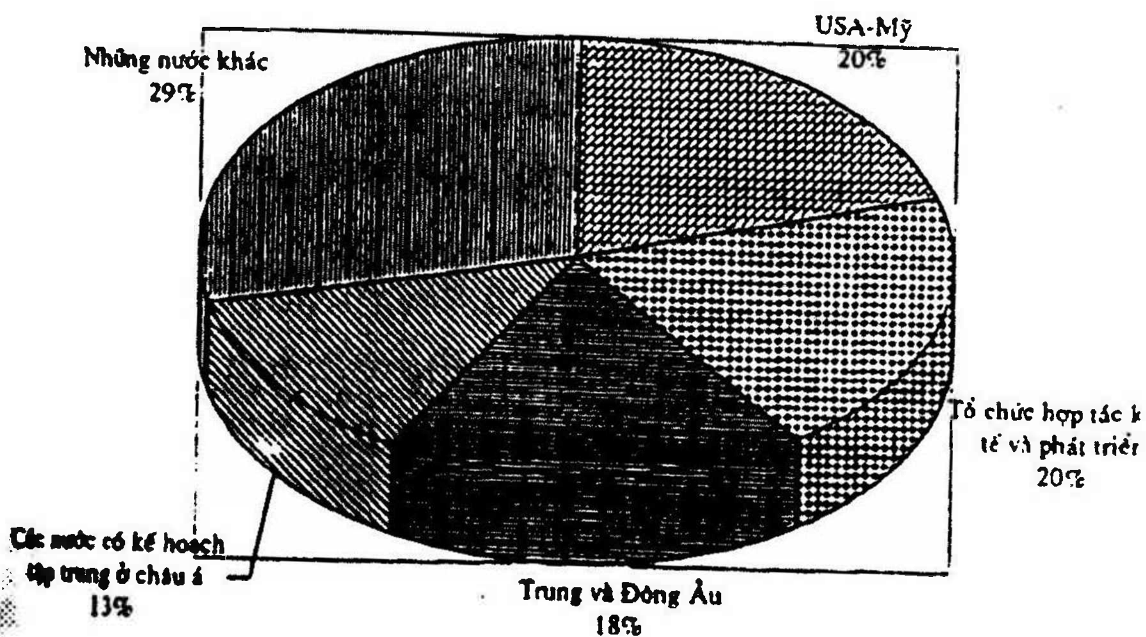
1.18. Tăng trưởng chi phí về y tế do ô nhiễm môi trường

Do suy thoái chất lượng môi trường ở các khu đô thị, số người bị các bệnh đường tuần hoàn, hô hấp, ung thư đang tăng lên nhanh chóng. Sức lao động bị giảm, chi phí y tế do cá nhân phải trả hoặc do ngân sách nhà nước, quỹ phúc lợi xã hội phải đài thọ tăng lên nhanh chóng. Trong những căn bệnh có quan hệ chặt chẽ với môi trường thì bệnh sốt rét có tác hại nghiêm trọng nhất. Tỷ lệ tử vong do sốt rét không tăng lên trong thập kỷ 80, nhưng cũng không giảm xuống. Muỗi truyền bệnh thích nghi với DDT và các loại thuốc diệt côn trùng khác, tạo nên khó khăn lớn cho việc diệt trừ nguồn bệnh.

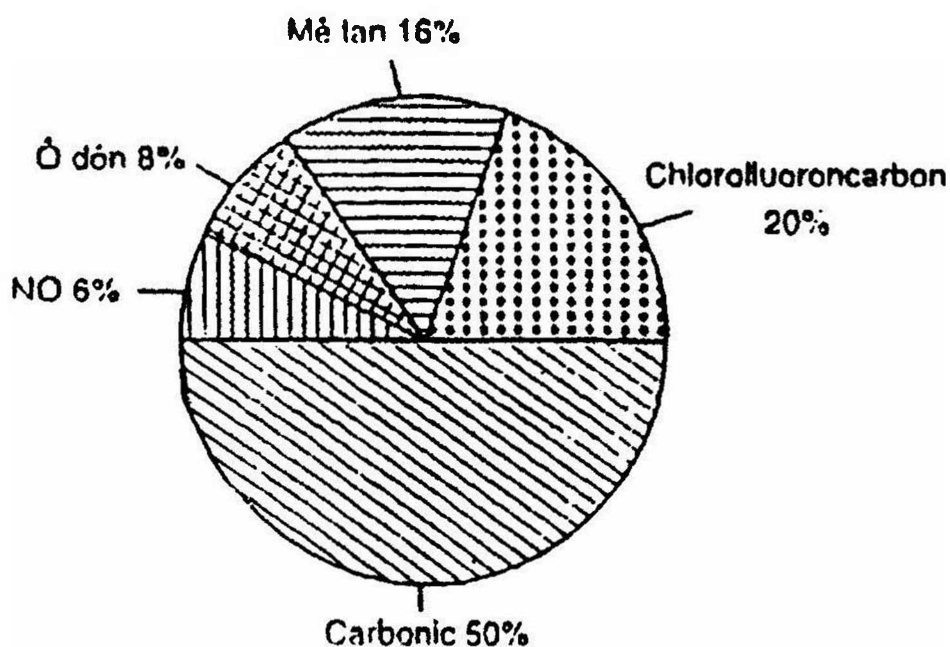
Ô nhiễm không khí đã làm tăng tỷ lệ bệnh về đường hô hấp trong công nhân (viêm phế quản, ung thư phổi, hen suyễn) và nhân dân vùng lân cận các nhà máy gây ô nhiễm lớn như hoá chất, xi măng, nhiệt điện, các mỏ lộ thiên và trục giao thông. Ô nhiễm nước là nguồn gốc nhiều dịch bệnh về tiêu hoá, ký sinh trùng, da liễu. Năng suất sản xuất bị ảnh hưởng đáng kể, chi phí từ ngân sách nhà nước, của xí nghiệp, hoặc của cá nhân người bị bệnh để điều trị rất lớn, nhưng chưa có số liệu điều tra cụ thể.

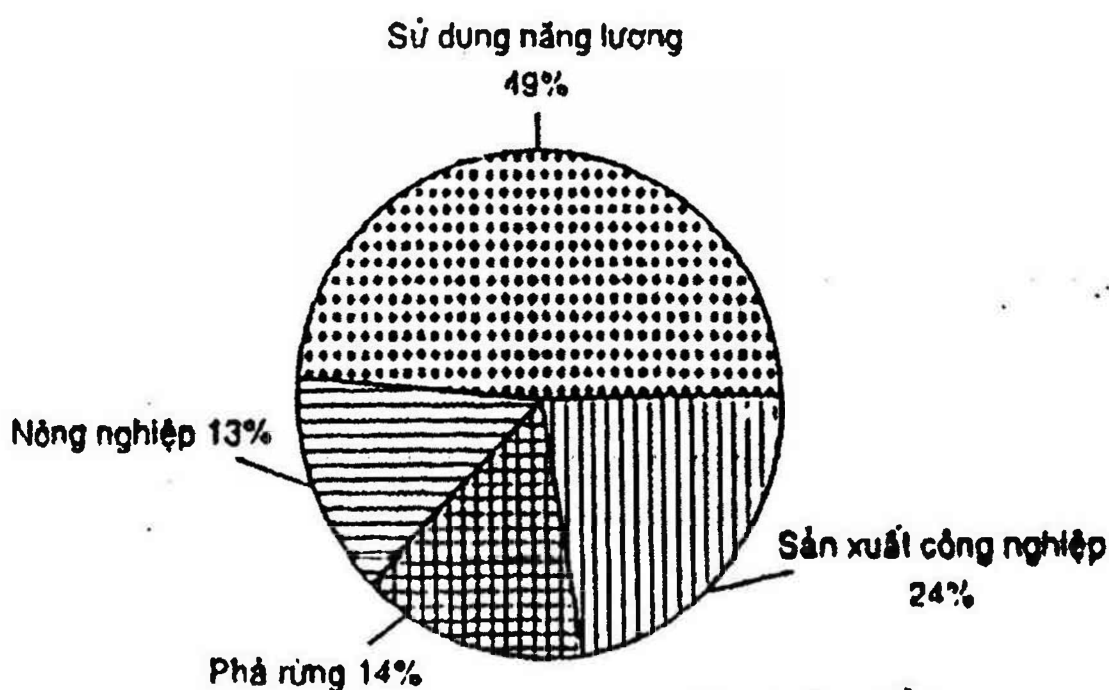


Hình 12: *Tăng nhiệt độ trung bình toàn cầu*



Hình 13: *Sự đóng góp vào khí nhà kính cho sự nóng lên toàn cầu do các hoạt động nhân sinh, 1985*





Hình 14: ***Góp phần vào nóng lên toàn cầu***

Chương II

CHIẾN LƯỢC TOÀN CẦU VỀ MÔI TRƯỜNG VÀ PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG

I. CÁC HOẠT ĐỘNG ĐỂ HÌNH THÀNH CHIẾN LƯỢC

- Chương trình con người và sinh quyển được UNESCO công bố năm 1971 đã cảnh báo các tác động nhân sinh đến các hệ sinh thái tự nhiên và đưa ra những báo động về việc coi thường những tác động đó.

Hội nghị Liên Hiệp Quốc về môi trường con người (Stockholm 1972) đã tập trung nhận thức về những nguy hiểm và sự xem thường các vấn đề môi trường, thế nhưng những cảnh báo của nó về các tác động tiêu cực của sự tăng trưởng kinh tế đã được nhanh chóng thừa nhận ở các nước phát triển hơn là ở các nước đang phát triển, nơi được xem sự tăng trưởng là tiền đề để bảo vệ tài nguyên.

Vào các năm 1980, chiến lược bảo tồn thế giới đã được xuất bản và 2 năm sau với báo cáo toàn cầu tới năm 2000, mối quan hệ giữa sự bảo tồn các hệ sinh thái và tiến trình của phát triển kinh tế mới trở nên rõ ràng. Tuy nhiên vấn đề môi trường trên phạm vi toàn cầu đã được phác họa như một vấn đề hiếm hoi cần thiết:

- Trong những năm 80, số lượng những quan điểm mới đã được bổ sung cho các vấn đề đã được tranh cãi trước đây. Mối quan hệ giữa kinh tế và phát triển xã hội và suy thoái môi trường đã được chú ý nhiều và điều này đã được phản ánh trong

các buổi tranh luận và hồ sơ của nhiều sự kiện quốc tế.

- Chiến lược bảo vệ thế giới (The World Conservation Strategy - IUCN, 1980) đã phù hợp một cách có hiệu quả với thuật ngữ "phát triển bền vững". Trong các phiên họp đã nhấn mạnh sự gia tăng tài chính cho các mục đích bảo vệ tài nguyên và môi trường.

- Cách tiếp cận đã được thừa nhận trong văn kiện thứ 2 vào thập niên sau đó. Trái Đất (Caring for the Earth, IUCN 1991) đã coi phát triển kinh tế, nguồn gốc những vấn đề tiềm năng đối với các mục tiêu môi trường.

1. Từ Brundtland đến Rio: Những ưu tiên của thế giới

Năm 1989, Đại Hội Đồng LHQ thống nhất triệu tập hội nghị thượng đỉnh ở Rio De Janeiro vào 1992. Trong chương trình nghị sự đã tranh luận các vấn đề môi trường ở phạm vi toàn cầu. Tuy nhiên, cơ sở cho những thoả thuận quốc tế về BVMT vẫn chưa tồn tại do nhiều nguyên nhân:

Trước hết, những vấn đề môi trường ở phương Bắc chỉ được các nước đang phát triển chia xẻ từng bộ phận. Những nỗi bận tâm của phương Bắc - sự phát thải Dioxit cacbon, sự suy thoái tầng Ôzôn, sự biến mất các giống loài quý hiếm, sự thải bỏ các chất độc hại, mặc dù rất quan trọng đối với các nước ở phương Nam, nhưng không trở thành các ưu tiên đối với họ. Các nước đang phát triển quan tâm nhiều về sự không cung cấp đủ nước, vệ sinh tồi tệ, xói mòn đất, giảm sút sự cung cấp gỗ và sức khoẻ môi trường. Họ cho rằng các tài nguyên cần thiết phải tập trung, để giải toả các vấn đề đang đè nặng hơn là "mô hình hoá" toàn cầu nhiều hơn, hoặc những biện pháp bảo vệ tốn kém được thiết kế chủ yếu để giúp đỡ phương Bắc , ví dụ như bảo vệ đê ngăn nước biển.

Thứ hai: Nhiều nước đang phát triển đang bị đè nặng bởi các món nợ với các chính phủ và các ngân hàng phương Bắc. Các

cơ quan tài chính quốc tế như Ngân hàng Thế giới và quỹ tiền tệ quốc tế cố gắng thuyết phục các chính phủ không bị nợ, chuyển đổi các trở ngại trong tăng trưởng kinh tế và thực thi cách nhìn "hiện thực" hơn của cơ chế thị trường.

- Trong cách nghĩ của nhiều người phương Nam thì các vấn đề môi trường chỉ cần tập trung bằng việc chú ý nhiều hơn đến việc bảo vệ và xúc tiến các kế sinh nhai của dân nghèo, và sách lược của các cơ quan lãnh đạo phương Bắc là ngấm ngầm phá hoại các kế sinh nhai này (Hewitt, 1992). Các nước đang phát triển xem là thành công nếu đề xuất được các giải pháp nhằm giảm thiểu gánh nặng về nợ và đổi chiều dòng tài chính từ phương Nam đến phương Bắc.

Thứ ba: Trong quan điểm của các nước đang phát triển thì các vấn đề môi trường của phương Bắc là những nguồn gốc các mối băn khoăn của họ về tương lai, đã được hiểu sai một cách trầm trọng. Hàng loạt các báo cáo của các nước phương Nam đã chỉ rõ rằng, các liên đới của việc nóng lên toàn cầu. Ví dụ, là nguy hiểm đối với nước nghèo nhiều hơn là đối với những nước giàu (Tuyên bố Nairobi về thay đổi khí hậu (Nairobi Declaration on Climate Change) và Chương trình nghị sự của riêng chúng tôi "Our own Agenda" của Châu Mỹ La Tinh, 1991).

Thêm vào đó, quan điểm của phương Nam đã bất đồng trong nhiều vấn đề. Trước hết, đã có chỉ trích đối với các cơ quan, như Viện tài nguyên Quốc tế ở Washington đã đưa ra những hạch toán lừa dối trong việc phân chia trách nhiệm giữa phương Bắc và phương Nam. Viện này đã tính toán hợp phần gây hiệu ứng nhà kính toàn cầu do Ấn Độ gây ra và sử dụng hợp phần này để tính phần trách nhiệm toàn cầu của Ấn Độ, đó là chưa kể phần tài nguyên rừng bị suy thoái ở các nước đang phát triển cũng gây nên hiệu ứng nhà kính. Thêm vào đó, các nước phương Bắc đóng góp rất lớn vào việc phát thải Cacbon trên đầu người

trong khi dân chúng của họ tiêu thụ phần tài nguyên nhiều hơn.

Cuối cùng, các nước phát triển ở phương Bắc nhìn nhận, dân số cũng là trách nhiệm toàn cầu, nhưng đa số chính phủ ở các nước phương Nam lại không thống nhất.

Cuộc họp thượng đỉnh năm 1992 đã được cải thiện bằng hàng loạt các buổi gặp gỡ và thương lượng. Đã đề nghị rằng, những chính phủ tham gia họp thượng đỉnh đều được hỏi ý kiến để ký vào hàng loạt văn kiện về đa dạng sinh học và biến đổi khí hậu trước khi cuộc họp bắt đầu.

Thêm vào đó, chương trình hành động của thế kỷ 21 cũng đã được đem ra đàm phán vào nửa đầu tháng 6/1992 về chương trình hành động trong thế kỷ tới cùng với những mục tiêu, chi phí và phân công trách nhiệm. Ban Thư ký đã chuẩn bị cho hội nghị LHQ về môi trường và phát triển với cái giá 125 tỷ đô la qua việc thiết lập "Quỹ xanh" mới (Green fund) và các cơ sở hạ tầng về môi trường toàn cầu.

2. Cơ chế thị trường và đầu ra môi trường

Sử dụng cơ chế thị trường để đảm bảo đầu ra môi trường tốt hơn nhiều là việc thường xuyên can thiệp. Điều này cần được khuyến cáo (Pearce, 1989). Tuy nhiên, cần tập trung vào các vấn đề của các nước đang phát triển. Đặc biệt, chúng ta phải nhận thức vai trò của những điều kiện sinh sống của dân nông thôn nhất là dân nông thôn nghèo.

Các chiến lược đối với dân nghèo nông thôn trong quản lý môi trường sẽ đảm bảo kế sinh nhai của họ - bao gồm cả sự tồn tại nông nghiệp và hàng hoá cho nhu cầu cơ bản như: Củi đun và cung cấp nước cũng như là sự thương lượng với thị trường. Phạm vi hoạt động của họ được gọi là "Lĩnh vực không chính thức". Sự thiết lập các giá trị môi trường trong phạm vi nền kinh tế dựa trên kế sinh nhai không chính thức có thể liên quan nhiều hơn tới những chỉ số văn hoá và thực tiễn của cộng đồng truyền thống, hơn là bộ máy hoạch định chính sách tập trung.

3. Cải cách chính sách khuyến khích

Quản lý môi trường cho sản xuất bền vững cũng đòi hỏi chú ý tới việc khuyến khích: Khuyến khích và không khuyến khích cùng nhau cung cấp củ cà rốt và cái gậy để khích lệ hành vi thái độ dẫn đến sự phát triển bền vững nhiều hơn. Sự khuyến khích trực tiếp dưới dạng tiền mặt hay vật chất có thể áp dụng cho các mục đích đặc trưng như quản lý các khu bảo tồn. Sự khuyến khích gián tiếp cũng rất quan trọng ở ngoài khu bảo tồn như khu dự trữ sinh quyển: Nó giúp dân địa phương bảo vệ các nguồn tài nguyên của họ và hướng nỗ lực của con người trong phát triển các hệ thống bền vững.

Những khuyến khích có thể san bằng sự phân phối không bình thường về giá cả và lợi nhuận trong bảo vệ các tài nguyên, giảm thiểu tác động tiêu cực đến dân địa phương về các quy định nhằm kiểm soát việc khai thác và thưởng công cho dân địa phương.

Để cơ chế này hoạt động có hiệu quả, những khuyến khích cũng đòi hỏi số lượng nhất định các quy định, biện pháp đẩy mạnh và quan trắc, nhưng cần nhấn mạnh rằng, chúng không thể hoạt động nếu không có sự nhiệt tình và ủng hộ của địa phương - đó là điều kiện tiên quyết để thiết lập các hệ thống hiểu biết của họ trong việc ra quyết định về môi trường.

Các nguồn tài nguyên sinh học luôn bị đe doạ vì trách nhiệm trong quản lý của họ đã bị tước đi và chuyển tới những cơ quan Trung ương xa xôi hơn.

Trong số các giải pháp thích hợp nhất tác động đến thay đổi này là sự phân công trách nhiệm quản lý cho các chính quyền địa phương, tăng cường các hệ thống quản lý tài nguyên lấy cộng đồng làm cơ sở và thực hiện nhiều quyền hạn sở hữu và sở hữu đất đai. Cách tiếp cận này sẽ kích thích thực tiễn quản lý tài nguyên truyền thống và tập trung sự chú ý của cộng đồng vào

việc phát triển các tri thức bản địa.

Theo IUCN, cơ chế bổ sung để hỗ trợ cho sự khuyến khích bao gồm:

- Khấu hao thuế đối với những tài trợ tiền mặt, đất đai và dịch vụ.

- Nộp lệ phí vào các khu bảo tồn.

- Hoàn trả lợi nhuận từ việc khai thác các tài nguyên sinh học đối với người sống trong vùng.

- Áp dụng lệ phí sử dụng nước cho vùng sản xuất nước.

- Thiết lập các điều kiện trong các thỏa thuận nhượng khai khoáng.

- Tìm kiếm sự hỗ trợ từ các tổ chức bảo vệ quốc tế cho các sáng kiến như sự trao đổi nợ vì tài nguyên.

- Cân nhắc sự nhượng "bảo tồn" hơn là sự nhượng khai thác rừng và mỏ.

Khi hoạch định và áp dụng tổ hợp các yếu tố khuyến khích mà qua đó dân nghèo nông thôn có thể tham gia rộng rãi trong quản lý môi trường bao gồm :

a/ Những khuyến khích sẽ xúc tác cho các sáng kiến, chúng phải là thoả đáng với việc đã làm và có tác dụng cho cộng đồng.

b/ Những khuyến khích nhấn mạnh quản lý tài nguyên có tính địa phương hơn là trao tiền vào tay. Phụ nữ có thể có vai trò lớn trong các chương trình quản lý này, vì họ là những người chịu gánh nặng trên vai trong việc quản lý tài nguyên.

c/ Công nghệ và giá trị các khuyến khích xung quanh tổ hợp các khuyến khích cần thường xuyên rà xét và quan trắc liên tục.

d/ Những khuyến khích cần điều tiết phù hợp với tính mất cân đối thị trường trước khi giới thiệu các chính sách đặc biệt phục vụ cho mục tiêu bảo vệ.

e/ Các khuyến khích cần thiết kế theo quan điểm công bằng giữa các thế hệ, công bằng giữa các vùng. Để cho hiệu quả, các khuyến khích cần cung cấp những lợi nhuận ngắn hạn và là trụ cột trong đầu ra dài hạn.

h/ Các khuyến khích cần nhậy bén về văn hoá, đủ mềm dẻo.

4. Lôi kéo địa phương vào quản lý môi trường

Sự cân nhắc của kinh tế môi trường và việc đưa các chỉ tiêu bền vững trong phạm vi quản lý môi trường của các dự án phát triển ở các vùng nông thôn có một tiềm năng cực lớn cho sự can thiệp của chính sách, nhưng sẽ không thành công nếu không thu hút được địa phương vào các quyết định quản lý môi trường. Sự tranh luận nghiêm túc có sự tham gia và tăng quyền lực địa phương trong quản lý môi trường, cần thiết phải cân nhắc phạm vi yêu cầu do những người nghèo tự họ nêu ra. Cuối cùng, sự phát triển bền vững là thực tiễn một khi nó được các nhóm hoặc cộng đồng địa phương xác nhận mà những kinh nghiệm của riêng họ trong quản lý môi trường đã được tôi luyện qua việc tiếp xúc với những cơ quan phát triển từ bên ngoài, các cơ quan chính phủ và những cơ quan chính sách địa phương.

Sự khớp lại các nhu cầu do các nhóm địa phương đang sử dụng các nguồn tài nguyên là những phương thức thường thấy của việc thử thách quyền lực và tính đối kháng đối với nó. Điều này sẽ không làm ngạc nhiên sau đó, khi phát hiện rằng các nhu cầu môi trường tác động tới thành phần của các mối quan hệ xã hội, cũng như hình thức của chúng.

Sự đối kháng về quản lý các nguồn tài nguyên môi trường mà sự can thiệp bằng chính sách đang tìm kiếm để dung hoà chúng theo các phương thức khác nhau đã giúp mang lại những mối quan hệ mới, đa số trường hợp là không thể, giữa các cơ quan chính phủ, các tổ chức phi chính phủ và các nhóm dân địa

phương. Trong một số trường hợp, có sự đổ vỡ từ gốc rễ mà qua đó các mối quan hệ hiện hành đã phản dân chủ hoá hoặc công khai hoá. Thế nhưng, điều này không đảm bảo rằng, các mối quan hệ mới về quyền lực sẽ ổn định hơn những cái đã được thay thế. Như Foucault đã khẳng định, mỗi một chiến lược của sự đối đầu đều mơ ước trở thành mối quan hệ quyền lực của sự tìm kiếm một cơ chế ổn định để thay thế lối chơi tự do của các lực lượng đối kháng. Sự ẩn ý rõ rệt của dạng nguyên nhân này là các thứ liên quan đến chính sách môi trường địa phương cũng cần chú ý tới các phương thức mà trong đó những người nghèo nông thôn đang tìm kiếm, qua các cuộc đấu tranh riêng của họ, tác động nhiều hơn tới các nguồn tài nguyên mà họ đang đòi hỏi. Đó là mối quan hệ giữa cơ quan đại diện và cấu trúc (các chính sách và cơ quan bên ngoài). Chúng xác định đầu ra của những xung khắc xã hội trong những vùng nông thôn, và phương thức mà môi trường được quản lý. Trong số những vấn đề cấp thiết cần tập trung trong phương diện này là:

a/ Những người nghèo ở nông thôn - người dễ bị tác động của suy thoái môi trường - có hiểu được sự thu hút hoàn toàn của việc sử dụng công nghệ do các cơ quan bên ngoài cung cấp. Những can thiệp về chính sách cần nêu cái giá về môi trường như thế nào (và lợi nhuận). Rất nhiều thứ này đi đến những hộ nông dân nghèo ở nông thôn do sử dụng công nghệ mà không xuất phát từ chính những người nghèo.

b/ Sửa chữa những sai sót thị trường và những sai lệch, có nghĩa là sự đánh giá lại giá trị các hàng hoá môi trường và các dịch vụ, và vấn đề là những đánh giá mới được lồng ghép như thế nào vào những can thiệp chính sách, có tính tới những người nghèo nông thôn trong việc tìm kiếm nhằm cải thiện hoặc duy trì điều kiện ăn ở của họ và có được lồng ghép vào hệ thống các khuyến khích mà chỉ đạo việc quản lý tài nguyên địa phương.

c/ Sự cân bằng trách nhiệm (quyền lực) nằm ở đâu trong quản lý tài nguyên địa phương? Nếu mới và bền vững hơn thì những can thiệp chính sách đòi hỏi chính người dân địa phương phải đương đầu với rủi ro lớn hơn hoặc những điều không chắc chắn hoặc thương mại hoá các lợi ích hiện hành đi ngược lại những lợi ích trông chờ cho tương lai. Đó là những nhân tố có được phản ánh đầy đủ trong những biện pháp đã được tiến hành để hỗ trợ cho người nghèo, hoặc các hộ nông dân nông thôn không? Đặc biệt, những trách nhiệm của phụ nữ để đáp ứng những nhu cầu cơ bản từ những tài nguyên môi trường (nước, năng lượng, gỗ củi ...) được chuyển dịch sang các khái niệm chính sách. Ví dụ, bằng cách đảm bảo rằng, những thực tiễn quản lý nhiều hơn không dẫn đến những nhu cầu rộng lớn hơn về thời gian và thu nhập của nó.

d/ Những quan tâm nào mà dân chúng địa phương có trong bình đẳng giữa các thế hệ? Liệu hệ thống tư hữu đất đai và sử dụng đất tồn tại lâu dài đối với dân nghèo nông thôn không? Những biện pháp nào cần tiến hành để đảm bảo sự can thiệp bằng chính sách môi trường tốt hơn và làm tăng sự an toàn của dân nghèo nông thôn.

Sự cần thiết cấp bách là nêu ra các quyết định ở mức hộ cá thể và cũng cẩn thận như ở mức các cơ quan, chính phủ. Sự sai lầm đã thừa nhận những phương thức có liên quan với nhau là việc xác nhận tiêu chuẩn của loại hình phát triển không bền vững mà nó đại diện cho nhiều lĩnh vực nông thôn ở các nước đang phát triển thường được chính phủ hỗ trợ và ủng hộ (kể cả các tổ chức quốc tế) mà quan tâm nhiều hơn đến việc thu nhập lợi ích kinh tế ngắn hạn hơn là sự an toàn kinh tế và môi trường dài hạn.

II. CHIẾN LƯỢC BẢO VỆ TOÀN CẦU VÀ NHỮNG SỰ KIỆN KẾ TIẾP

1. Chiến lược bảo vệ toàn cầu

Chiến lược bảo vệ toàn cầu được công bố năm 1980, nhấn mạnh: Loài người tồn tại như một bộ phận của thiên nhiên, họ sẽ không có tương lai nếu thiên nhiên và các tài nguyên thiên nhiên không được bảo vệ. Nó khẳng định rằng, sự bảo vệ không thể thực hiện được nếu như không có phát triển để giảm bớt sự nghèo nàn và bất hạnh của hàng trăm triệu con người. Khi nhấn mạnh tính phụ thuộc lẫn nhau của bảo vệ và phát triển, lần đầu tiên chiến lược cho lưu hành thuật ngữ " Sự phát triển bền vững". Sự phát triển bền vững phụ thuộc vào việc cứu lấy Trái Đất. Chiến lược bảo vệ toàn cầu nhấn mạnh 3 mục tiêu:

+ Phải duy trì các quá trình sinh thái quan trọng của các hệ đảm bảo sự sống.

+ Phải bảo tồn tính đa dạng di truyền.

+ Phải sử dụng bền vững bất kỳ một loài hay một hệ sinh thái nào.

Từ năm 1980, chiến lược bảo vệ toàn cầu đã được thử nghiệm bằng cách soạn thảo những chiến lược Quốc gia và dưới Quốc gia ở trên 50 nước. Năm 1987, trong báo cáo "Tương lai chung của chúng ta", Uỷ Ban Quốc Tế về môi trường và phát triển đã nêu ra những quan niệm về sự phụ thuộc lẫn nhau trên toàn cầu và mối quan hệ giữa các nền kinh tế và môi trường. Cũng vào năm 1987 các Chính phủ đã chấp nhận "Triển vọng môi trường đến năm 2000 và sau đó". Nó đã xác định một khuôn mẫu rộng rãi để hướng dẫn hành động Quốc gia và hợp tác quốc tế về phát triển hợp lý phù hợp với môi trường. Tháng 6/1992, một hội nghị Quốc tế đã được tổ chức ở Rio De Janeiro để hiệp thương văn bản về môi trường và phát triển của thế kỷ 21.

Cứu lấy Trái Đất đã được chuẩn bị qua một quá trình tư vấn rộng rãi hơn nhiều so với lần chuẩn bị Chiến Lược Bảo Vệ Toàn Cầu cho thập kỷ trước đây. Nó nhằm mục đích xác định lại những suy nghĩ hiện nay về bảo vệ và phát triển bằng cách thông tin và khích lệ những ai tin rằng, con người và tự nhiên đáng được quan tâm và tương lai của chúng không thể tách rời nhau. Hoạt động mới của loài người phải đáp ứng hai yêu cầu cơ bản là:

- Phải khẳng định những nguyên tắc đạo đức mới, đạo đức đối với cuộc sống bền vững và biến những nguyên tắc đó thành hiện thực.

- Phải đảm bảo sự kết hợp giữa bảo vệ và phát triển.

Bảo vệ nhằm giới hạn hoạt động của chúng ta trong khả năng của Trái Đất. Phát triển là tạo điều kiện cho con người bất kỳ ở đâu cũng có được cuộc sống lâu dài, lành mạnh và đầy đủ.

Cái gì mới đối với cứu lấy Trái Đất? Có thể có hai cái mới:

- Nền tảng của nó là đạo đức về việc cứu lấy thiên nhiên và con người.

- Là một chiến lược tăng cường những hành động chung tất cả các cấp từ cá nhân đến địa phương, từ quốc gia đến quốc tế.

Bản chiến lược chia làm 3 phần:

Phần 1: Xác định những nguyên tắc của một xã hội bền vững và nêu ra 60 hành động. Những nguyên tắc đó là: Tôn trọng và quan tâm đến đời sống cộng đồng; Cải thiện chất lượng cuộc sống của con người; Bảo vệ sự sống và sự đa dạng của Trái Đất; hạn chế đến mức thấp nhất sự suy giảm của các tài nguyên không tái tạo; Hoạt động trong khả năng chịu đựng của Trái Đất; Thay đổi thái độ và hành động của cá nhân; Tạo điều kiện cho những cộng đồng quan tâm đến môi trường của họ; Đề ra các khuôn mẫu quốc gia nhằm kết hợp phát triển, bảo vệ và tạo ra

một liên minh toàn cầu.

Phần 2: Miêu tả 62 hành động bổ sung cần thiết cho việc áp dụng những nguyên tắc đề ra ở phần I, ở những khu vực tương tự về môi trường và chính sách. Đó là năng lượng, doanh nghiệp, công nghiệp và thương mại, khu dân cư, nông nghiệp và chăn nuôi gia súc, đất rừng, nước ngọt, biển và các vùng ven biển.

Phần 3: Đề cập đến việc thực hiện và theo dõi.

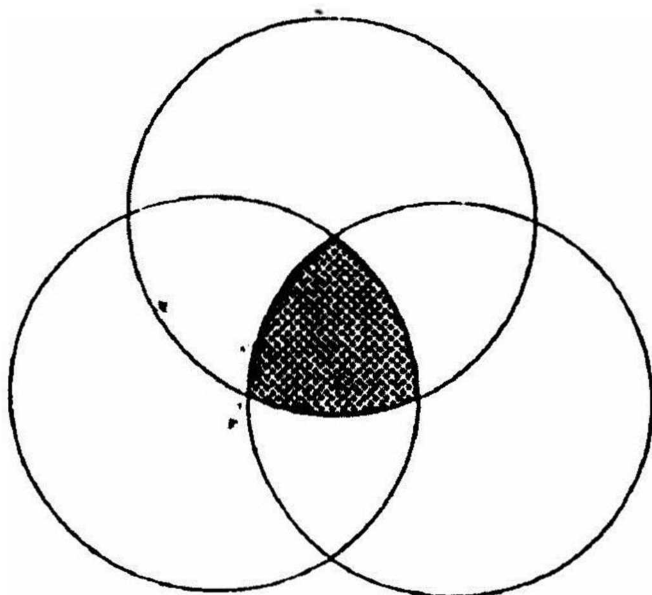
2. Những vấn đề về phát triển bền vững (PTBV)

Hội nghị thượng đỉnh toàn cầu về môi trường và phát triển bền vững do Liên Hiệp Quốc tổ chức năm 1992 tại Rio de Janiero (Braxin), với các công ước về bảo vệ đa dạng sinh học, biến đổi khí hậu Trái Đất là mốc lịch sử quan trọng trong cuộc đấu tranh bảo vệ môi trường của nhân loại.

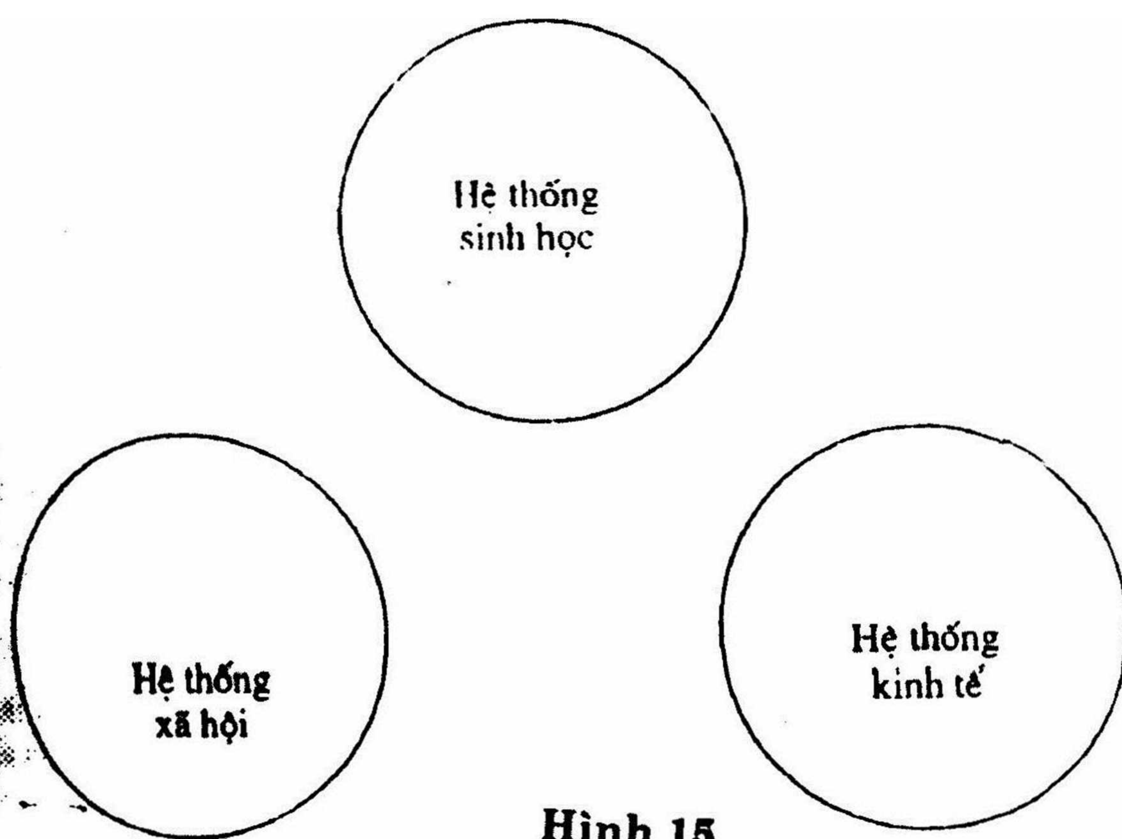
Thật vậy, hoạt động gắn liền với tham vọng thống trị tự nhiên hoặc xem con người như một sinh vật siêu nhiên cần phải loại bỏ khi bàn về PTBV. Và để cải thiện tình trạng sinh quyển và điều kiện sống cho con người có được một cuộc sống ấm no và lâu bền thì PTBV nêu ra 2 yêu cầu khẩn thiết:

- Củng cố được nền đạo đức mới một cách sâu rộng, đạo đức vì sự sống bền vững và biến các nguyên lý của nó thành hiện thực.

- Phải đảm bảo sự kết hợp giữa bảo vệ và phát triển; bảo vệ nhằm giới hạn hoạt động của con người trong khả năng chịu đựng của Trái Đất. Phát triển là tạo điều kiện cho con người bất kỳ ở đâu cũng có cuộc sống đầy đủ, lành mạnh và lâu dài (hình 15).



Hình 15: **Phát triển bền vững**
(Phần giao nhau của 3 vòng tròn)



Hình 15

Điều cần chú ý là PTBV đề xuất ra các hướng tiếp cận mới:

• Tiếp cận mang tính chất đạo đức trên cơ sở tính đến: Trong phát triển ít nhất, có một số người có cuộc sống khá lên nhưng không ai bị tồi đi; nguyên tắc đền bù do tổn hại môi trường; sự trợ giúp tài chính của các nước phát triển đối với các nước đang phát triển ("dòng tài chính Bắc - Nam" bù lại "Dòng tài nguyên Nam - Bắc"); lợi ích lâu dài chiến thắng lợi ích trước mắt; thay đổi thói quen và chủ nghĩa tiêu thụ; thế hệ ngày nay phải có trách nhiệm trước thế hệ tương lai đối với việc sử dụng tài nguyên và đảm bảo MT trong sạch.

• Tiếp tục theo hướng kinh tế dựa trên cơ sở tính đến các yêu cầu: Tăng trưởng kinh tế bền vững được xác định bằng lượng hàng hoá cực đại có thể tiêu thụ mà không làm giảm đi giá trị tài sản vốn (tài sản vốn = tài sản tạo nên + tài sản thiên nhiên + chất lượng môi trường); sử dụng tài nguyên tái tạo sao cho giá trị thực của tổng lượng tài nguyên tái tạo không bị suy giảm theo thời gian; đảm bảo trạng thái bền vững kinh tế.

* Tiếp cận theo hướng sinh thái nhấn mạnh tới việc sử dụng và điều chỉnh bản chất tổng thể và năng suất của các hệ sinh thái nhằm đảm bảo tính phục hồi, năng suất sinh học, tính bền vững. Cụ thể:

* Bảo vệ, duy trì các quá trình sinh thái làm cho hành tinh phù hợp với sự sống.

* Bảo vệ đa dạng sinh học, bao gồm các loài thực vật, động vật và các nhóm sinh vật khác.

* Sử dụng bền vững các tài nguyên tái tạo bao gồm: Đất, rừng, đồng cỏ, đất canh tác, các thuỷ vực nước ngọt, biển, các động thực vật hoang dã và các động vật đã thuần hoá.

Như vậy, bản thân PTBV là hướng tiếp cận liên ngành, phối hợp hài hoà giữa nhiều giá trị khác nhau vốn là đối tượng của các ngành khoa học độc lập. Để tiến hành PTBV trên thực tế, các giá trị kinh tế, môi trường, nhân văn... phải kết hợp lồng quện chặt chẽ, tinh tế, thống nhất trong định hướng, tính toán lợi ích, tiêu chuẩn đánh giá đối với từng cá thể, từng đơn vị kinh tế và từng nền kinh tế.

2.1. Sự bền vững - một vấn đề cần được xác định

"Cứu lấy Trái Đất" sử dụng từ "bền vững" trong một số kết cấu như là "Phát triển bền vững"; "Kinh tế bền vững" và "Sử dụng bền vững". Điều quan trọng là khi tìm hiểu chiến lược, ta phải biết những thuật ngữ này có ý nghĩa gì.

Nếu một hoạt động là bền vững thì nó phải được tiếp tục mãi mãi đối với tất cả những mục đích thực tiễn. Có thể không có sự đảm bảo lâu dài cho sự bền vững, bởi vì rất nhiều yếu tố còn không biết hoặc không thể dự báo được. Nhưng ta đòi hỏi về đạo đức là cần phải thận trọng đối với những hành động có thể ảnh hưởng đến môi trường. Phát triển kinh tế - xã hội (gọi tắt là phát triển) là quá trình nâng cao điều kiện sống về vật chất và tinh thần của con người bằng phát triển lực lượng sản xuất, thay đổi quan hệ sản xuất, quan hệ xã hội, nâng cao chất lượng hoạt động văn hoá. Đối với mỗi quốc gia, quá trình phát triển phải nhằm đạt tới một mục tiêu nhất định, tiêu biểu cho mức sống vật chất và tinh thần của những người dân trong quốc gia đó. Các mục tiêu đó thường được cụ thể hoá bằng các chỉ tiêu về đời sống vật chất: Lương thực, nhà ở , năng lượng, vật liệu, điều kiện sức khoẻ và đời sống tinh thần: Giáo dục, hoạt động văn hoá, nghệ thuật, bình đẳng xã hội, tự do chính trị.

Uỷ ban Quốc tế về môi trường và phát triển (WCED) đã định nghĩa "Phát triển để thoả mãn nhu cầu hiện tại nhưng không tổn hại đến khả năng của những thế hệ tương lai thoả mãn nhu cầu của chúng".

Nhiều người nhầm lẫn giữa "Phát triển bền vững "với "Tăng trưởng bền vững" và "Sử dụng bền vững", xem chúng cùng một ý nghĩa. Nhưng không phải như vậy. Khái niệm "Tăng trưởng bền vững" tự nó đã mâu thuẫn: Có một cái gì tự nhiên lại tăng trưởng không có giới hạn. Còn " Sử dụng bền vững" chỉ có thể áp dụng với tài nguyên tái tạo, có nghĩa là sử dụng chúng ở mức độ để chúng còn có khả năng tái tạo.

"Phát triển bền vững" được dùng trong bản chiến lược này có nghĩa là cải thiện chất lượng cuộc sống của con người đang sinh sống trong khả năng chịu đựng của các hệ sinh thái duy trì cuộc sống đó. "Nền kinh tế bền vững" là sản phẩm của phát triển bền vững.

2.2. Những nguyên tắc cho sự sống bền vững

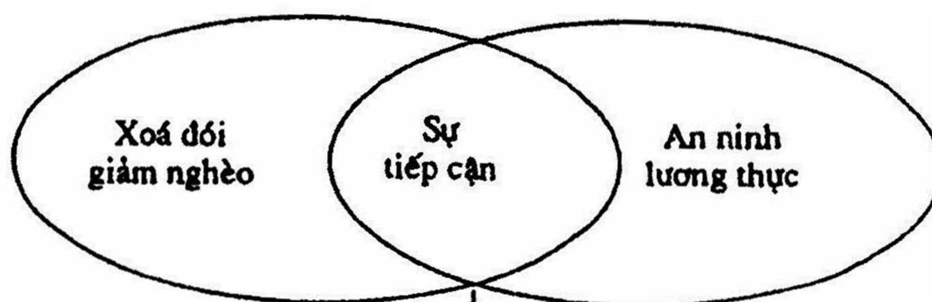
2.2.1. Tôn trọng và quan tâm đến đời sống cộng đồng

Đây là vấn đề đạo đức, nó dựa trên sự tôn trọng và quan tâm lẫn nhau và Trái Đất là nền tảng cho sự sống bền vững. Sự phát triển không làm tổn hại đến lợi ích của các nhóm khác hay các thế hệ mai sau, đồng thời không đe doạ đến sự tồn tại của những loại khác. Bốn hành động cần thiết để thực hiện nguyên tắc này là:

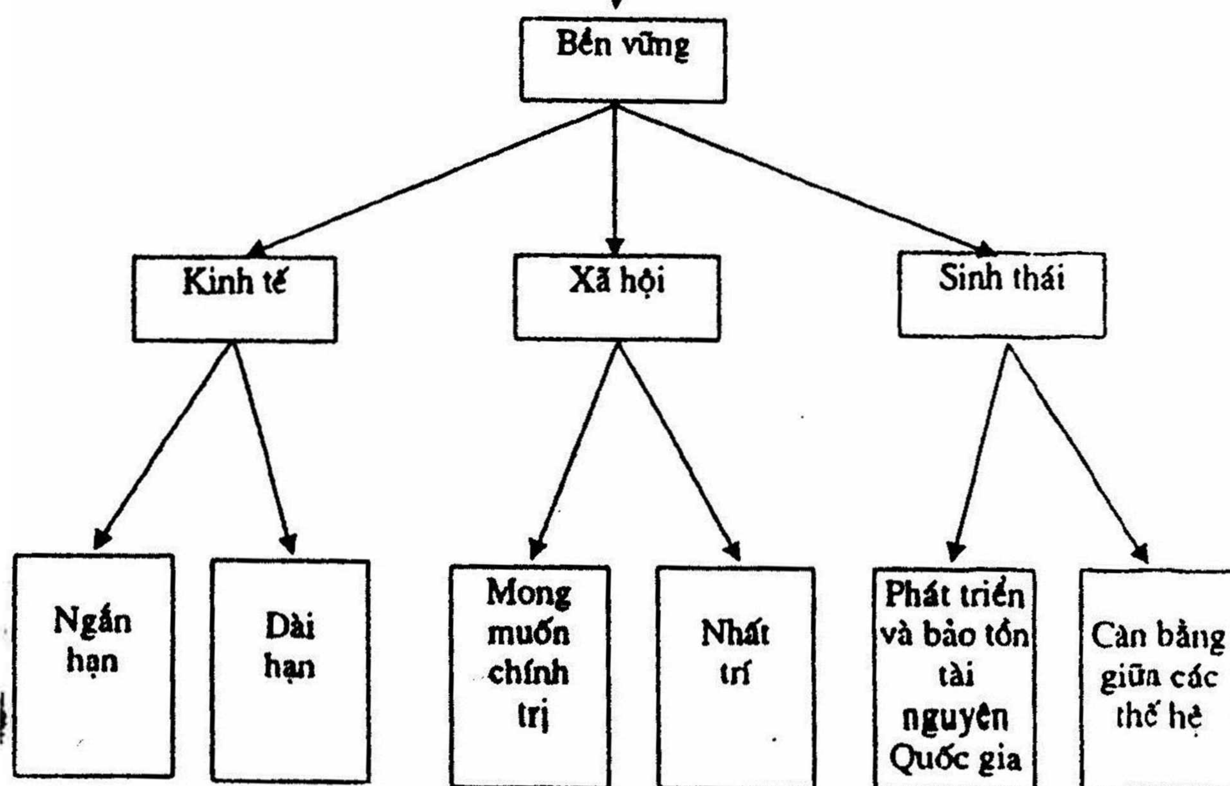
a/ Đạo đức về lối sống bền vững cần phải được tạo ra bằng cách đối thoại giữa những người lãnh đạo (xã hội, tôn giáo), các nhóm công dân và tất cả những người quan tâm. Kết quả của những hành động phải là sự biểu hiện rõ ràng được nhiều người chấp nhận.

b/ Các quốc gia cần soạn thảo bản tuyên ngôn chung và bản giao kèo về sự bền vững để tham gia vào nền đạo đức thế giới và phải kết hợp những nguyên tắc của sự bền vững vào hiến pháp và luật pháp của nước mình.

. Mục tiêu



:. Điều kiện



Hình 16: ***Phát triển bền vững cho người nghèo***

c/ Con người nên thể hiện đạo đức này vào tất cả những hành vi cá nhân và tư cách nghề nghiệp ở tất cả các giai đoạn của cuộc sống.

d/ Một cơ quan quốc tế mới cần được thành lập để theo dõi sự thực hiện nền đạo đức thế giới và hướng sự quan tâm của quần chúng vào những điểm quan trọng của nó.

Năm 1995, những bản tuyên ngôn quốc gia nhằm thiết lập nền đạo đức quốc tế đã được soạn thảo ở 50 nước. Số liên minh quốc gia sẽ tăng lên 100 vào năm 2000 và 50% các quốc gia sẽ soạn thảo tuyên ngôn và giao kèo.

2.2.2. Cải thiện chất lượng cuộc sống con người

Mục tiêu của phát triển là cải thiện chất lượng cuộc sống con người. Nó sẽ giúp con người thực hiện được khả năng của mình để sống một cuộc sống đầy đủ và có nhân phẩm. Tăng trưởng kinh tế là một bộ phận của phát triển nhưng nó không phải là đích cuối cùng, nó không thể tiếp tục không có hạn định. Những mục tiêu phổ biến của con người là: Được hưởng một cuộc sống trường thọ và khoẻ mạnh, một nền giáo dục, quyền sử dụng các tài nguyên cần thiết, quyền tự do về chính trị, nhân quyền được bảo đảm và không có bạo lực. Phát triển sẽ là đúng nghĩa, một khi cuộc sống của con người tốt và tốt hơn trong các khía cạnh đã nêu. Dự tính rằng, đến năm 2000, thu nhập theo đầu người ở những nước có thu nhập thấp tăng từ 2 - 3%, nạn suy dinh dưỡng ở trẻ em sẽ bị chặn đứng. Mọi người sẽ có nước sạch để dùng. Tất cả trẻ em được cắp sách đến trường, chi phí quân sự phải cắt giảm, những nguồn tài nguyên sẽ được dùng cho những ưu tiên xã hội và môi trường. Mục tiêu và điều kiện PTBV cho người nghèo được đặc biệt chú ý (hình 16).

2.2.3. Bảo vệ sức sống và tính đa dạng của Trái Đất

Phát triển phải dựa vào bảo vệ những hệ tự nhiên mà cuộc sống của loài người dựa vào chúng. Để đạt được điều này cần phải:

a/ Bảo vệ các hệ duy trì sự sống. Đó là những quá trình định hình khí hậu, làm sạch nước, điều chỉnh dòng chảy, tái tạo đất đai và tạo điều kiện để các hệ sinh thái có thể tự hồi phục được.

b/ Bảo vệ tính đa dạng sinh học: Bao gồm tất cả các loài thực vật, động vật và các sinh vật khác, kho vật liệu di truyền trong mỗi loài và sự biến thể của các hệ sinh thái.

c/ Bảo đảm cho việc sử dụng bền vững các tài nguyên tái tạo. Những tài nguyên này bao gồm đất, động vật hoang dại và động vật đã được thuần hoá, rừng, đồng cỏ , đất canh tác và các hệ sinh thái nước ngọt và biển bảo đảm cho nghề cá.

Những hành động cần thực hiện được xếp vào 4 loại:

+ Cần phải ngăn chặn nạn ô nhiễm: Việc thải ra các chất SO_2, NO, CO và các Hydratcacbon phải được giảm đến mức tối thiểu ở những nước có thu nhập cao và không được tặng lên ở các nước công nghiệp hoá.

+ Phải duy trì tính thống nhất của các hệ sinh thái của Trái Đất: Cần phải quy hoạch và quản lý những vùng lưu vực sông cũng như vùng đất đai. Ở đâu có điều kiện thì duy trì những hệ sinh thái tự nhiên. Những hệ đã thay đổi thì sử dụng một cách bền vững.

+ Bảo vệ tính đa dạng sinh học: Bằng các giải pháp thiết lập và duy trì các khu bảo vệ, bảo vệ các loài và vật liệu di truyền.

+ Sử dụng các tài nguyên sinh học một cách bền vững.

Trong khai thác các loài phải đi đôi với việc điều chỉnh, tránh khai thác quá mức. Vào cuối thế kỷ, những nước có thu

nhập cao phải giảm thải Sunfua dioxit đến 10% của mức năm 1985. Việc chế tạo và sử dụng chất Chlorofluoro Cacbon (CFC) phải được ngừng ở những nước có thu nhập cao; 10% diện tích của những khu vực sinh thái quan trọng phải được bảo vệ. Phải đình chỉ ngay việc làm suy kiệt mạng lưới rừng trên toàn cầu. Tất cả các nước phải ban hành những chiến lược toàn diện để bảo vệ tính đa dạng sinh học của mình. Việc thải khí CO phải được cắt giảm 20% của mức 1990 vào năm 2005. Một hệ thống bảo vệ di truyền toàn diện ra đời.

2.2.4. Giảm đến mức thấp nhất sự khánh kiệt nguồn tài nguyên không tái tạo

Sự khánh kiệt nguồn tài nguyên không tái tạo như khoáng sản, dầu khí và than phải được giảm đến mức thấp nhất. "Tuổi thọ" của những tài nguyên không tái tạo có thể được tăng lên bằng cách tái chế. Những cách làm này rất quan trọng nếu ta muốn Trái Đất chấp nhận thêm hàng tỷ người trong tương lai và mỗi người đều có một cuộc sống vừa phải.

2.2.5. Hoạt động trong sức chịu đựng của Trái Đất

Sức chịu đựng của các hệ sinh thái của Trái Đất là rất có hạn. Tính giới hạn này thay đổi giữa các vùng và phụ thuộc vào mật độ dân số, số thức ăn kiếm được, năng lượng và nguyên liệu mà mỗi người sử dụng và thải ra.

Để bảo đảm cho việc sử dụng nguồn tài nguyên tái tạo một cách bền vững, cần có ba hành động khác nữa:

+ Sự tăng dân số và tiêu thụ tài nguyên cần phải đặt trong một giải pháp tổng hợp và hiện thực trong quy hoạch và chính sách phát triển quốc gia.

+ Cần phải tạo ra những phương pháp mới để bảo vệ tài nguyên và tránh lãng phí, thử nghiệm và áp dụng chúng. Biện pháp kích thích kinh tế và thuế có thể khuyến khích sự tiết kiệm

trong việc sử dụng năng lượng và nguyên liệu.

+ Những hoạt động nhằm ổn định dân số cần phải dựa trên sự hiểu biết các nhân tố tương tác để xác định kích thước của gia đình.

Những nước tiêu thụ năng lượng trên 80 gigajoule (gigajoule = 10^9 Joule) theo đầu người (Mỹ 280, Anh 150) phải giảm 1%/năm đến năm 2000 và 2% vào những năm sau đó. Còn những nước sử dụng dưới 80 gigajoule (Trung Quốc 22, Banladesh 2) thì phải giữ vững mà không được vượt quá giới hạn đó. Tất cả các nước phải có biện pháp để giảm tỷ lệ sinh đẻ xuống 2,1% (mức thay thế ổn định) càng nhanh càng tốt, hầu hết các nước chậm phát triển phải đạt mục tiêu này vào năm 2010.

2.2.6. Thay đổi thái độ và hành vi cá nhân

Để thay đổi thái độ và hành vi cá nhân của con người cần phải có một chiến dịch thông tin. Những kế hoạch nhằm động viên, giáo dục và trang bị cho cá nhân để thực hiện lối sống bền vững cần phải được soạn thảo ở tất cả các nước. Tất cả các phương tiện thông tin đại chúng cần tham gia thực hiện kế hoạch này. Nền giáo dục chính thống về môi trường cho trẻ em và người lớn cần phải được phổ cập và kết hợp vào giáo dục ở tất cả các cấp. Các cơ quan hỗ trợ phát triển sẽ tăng gấp đôi nguồn hỗ trợ của họ cho đào tạo và giáo dục môi trường vào cuối thế kỷ này. Tất cả các nước cần kết hợp việc giảng dạy về môi trường và giáo trình của các trường phổ thông và ban hành những kế hoạch quốc gia xúc tiến lối sống bền vững.

2.2.7. Những sự kiện và con số về dân số và sự tiêu thụ tài nguyên

Mức tiêu thụ năng lượng trên đầu người là thước đo hữu hiệu về tác động đối với môi trường vì chính năng lượng là biểu hiện sự khai thác các nguồn tài nguyên tái tạo và không tái tạo từ các HST.

- 42 nước với mức tiêu thụ năng lượng bình quân trên đầu người cao và cao trung bình, chỉ chiếm 1/4 dân số thế giới, song lại tiêu thụ 4/5 năng lượng của thế giới.

- 128 nước với mức tiêu thụ năng lượng bình quân trên đầu người thấp và thấp trung bình, chiếm 3/4 dân số thế giới, song chỉ tiêu thụ 1/5 tổng năng lượng.

- Trung bình mỗi người dân của các nước có mức tiêu thụ năng lượng cao sử dụng nhiều gấp 18 lần lượng năng lượng so với mỗi người dân ở các nước có mức tiêu thụ năng lượng thấp.

- Mỗi người dân Bắc Mỹ thải ra lượng CO_2 nhiều gấp đôi mỗi người dân ở Nam Mỹ và gấp 10 lần một người dân ở Nam Á hoặc Đông Á (trừ Nhật Bản).

- Trung bình mỗi công dân của nước có mức thu nhập thấp tiêu thụ 2380 calo/ngày, chủ yếu lấy từ thực vật. Trong khi đó, ở những nước có thu nhập cao hơn là 3380 calo/ngày với một lượng đáng kể lấy từ thịt.

- Hầu hết các nước có thu nhập cao lại có dân số ổn định, nhưng mức tiêu thụ tài nguyên vẫn tiếp tục gia tăng. Người ta tính, cứ dân số tăng 1% thì cần ít nhất 3% tổng sản phẩm quốc dân để mở rộng các công trình xây dựng và máy móc cho những công dân mới.

2.2.8. Giúp cho các cộng đồng có khả năng tự gìn giữ môi trường của mình.

Các cộng đồng và các nhóm địa phương cung cấp những phương tiện thuận lợi nhất cho nhân dân để họ có quan tâm và hành động tạo nên xã hội bền vững. Tuy nhiên, các cộng đồng này cần phải được thẩm quyền, khả năng và kiến thức để hành động. Ở đây có 3 loại hành động cần thiết:

+ Các cộng đồng cần có sự kiểm soát hữu hiệu công việc của chính họ bao gồm quyền sử dụng tài nguyên và cũng có trách

nhiệm trong quản lý chúng, quyền được tham gia vào các quyết định, giáo dục và đào tạo.

+ Các cộng đồng phải được cung cấp những nhu cầu thiết yếu trong việc thực hiện bảo vệ môi trường như thông tin, kỹ năng và công nghệ.

+ Giao quyền lực để giúp các chính quyền địa phương và cộng đồng thực hiện được vai trò của mình trong bảo vệ môi trường.

2.2.9. Đưa ra một khuôn mẫu quốc gia cho sự phát triển tổng hợp và bảo vệ.

Tất cả các nước cần phải có một cơ sở thông tin, một khuôn mẫu về luật pháp và thể chế, các chính sách kinh tế và xã hội. Phải có một chương trình quốc gia hợp lý, liên tục điều chỉnh phương hướng hoạt động để phù hợp với thực tế và yêu cầu mới.

Hành động quốc gia cần phải có 4 thành phần:

+ Phải có những tổ chức có quan điểm tổng hợp, nhìn xa trông rộng. Những chiến lược của sự bền vững cần phải được xây dựng và thực hiện trực tiếp thông qua kế hoạch của địa phương hoặc khu vực.

Tất cả các dự án, chương trình và chính sách phát triển cần phải gắn với đánh giá tác động môi trường kết hợp với đánh giá về kinh tế.

+ Tất cả các nước phải có hệ thống toàn diện về luật môi trường nhằm đảm bảo quyền lợi sinh sống của con người cả ở thời điểm hiện tại và tương lai, sức sản xuất và sự đa dạng của Trái Đất.

+ Cần có những chính sách kinh tế và cải tiến công nghệ để nâng cao phúc lợi từ những nguồn tài nguyên và duy trì sự giàu có của thiên nhiên. Các chính sách quốc gia, kế hoạch phát triển, ngân sách và các quyết định về các khoản đầu tư cần phải quan tâm đầy đủ đến các ảnh hưởng của chúng đến môi trường.

+ Các kiến thức dựa trên kết quả nghiên cứu và giám sát là những cơ sở và độ tin cậy cho chính sách bền vững cần phải được quan tâm.

2.2.10. Xây dựng khối liên minh toàn cầu.

Tính bền vững cần phải dựa vào khối liên minh vững chắc giữa tất cả các quốc gia. Nhưng mức độ phát triển trên thế giới lại không đồng đều và các nước có thu nhập thấp hơn phải được giúp đỡ để phát triển bền vững và bảo vệ môi trường của mình.

Khối liên minh toàn cầu đòi hỏi mọi quốc gia phải thừa nhận trách nhiệm của mình và hành động tới mức tối đa cho phép. Để làm được vấn đề này cần thiết phải:

- Tăng cường luật pháp quốc tế. Những hiệp ước quốc tế về quản lý và bảo vệ môi trường cần được hưởng ứng rộng rãi hơn.

- Giúp đỡ các nước có thu nhập thấp hơn xác định được những ưu tiên về môi trường. Các khoản nợ chính thức của các nước nghèo cần được xoá bỏ.

- Xoay vòng các dòng tài chính Bắc Nam. Nguồn tài nguyên hiện đang chuyển từ phía Nam lên phía Bắc. Sự tự giúp phát triển cần được gia tăng nhằm mục đích giúp các quốc gia mở mang kiến thức, kỹ năng và thể chế.

- Tăng cường những cam kết và quyền lực quốc tế để đạt được sự bền vững.

3. Các chỉ tiêu để đánh giá phát triển bền vững

Có thể phân ra hai nhóm chỉ tiêu đánh giá mức độ phát triển bền vững như sau:

3.1. Chỉ tiêu đo chất lượng cuộc sống (Chỉ tiêu phát triển con người - Human Development Index) bao gồm:

- Thu nhập quốc dân tính theo đầu người, biểu thị bởi chỉ số GDP.

- Tuổi thọ bình quân đối với nam giới và nữ giới.

- Học vấn biểu thị bằng tỷ lệ mù chữ, tỷ lệ người có trình độ trung học, đại học và trên đại học.

- Tự do trong các hoạt động kinh tế, chính trị, văn hoá và xã hội.

- Chất lượng môi trường, mức độ ô nhiễm nặng, vừa và không ô nhiễm.

3.2. Chỉ tiêu về tính bền vững sinh thái bao gồm:

- Mức độ bảo tồn hệ sinh thái bổ trợ cuộc sống và đa dạng sinh học.

- Khả năng bảo đảm sử dụng tài nguyên tái tạo là bền vững và giảm tối thiểu việc làm suy thoái tài nguyên không tái tạo.

- Nằm trong khả năng chịu tải của các hệ sinh thái phụ trợ. Ngoài ra, năm 1995, Ngân hàng Thế giới (WB) còn đưa ra một sự đánh giá mới về sự giàu có thực sự của một quốc gia dựa trên tính toán quy đổi thành tiền ba loại tài sản:

+ Tài sản được sản xuất cộng với cơ sở hạ tầng cần thiết cho công nghiệp.

+ Tài sản tự nhiên.

+ Các nguồn lực về môi trường.

4. Các phương hướng mới để tiếp cận và phát triển bền vững

4.1. Tiếp cận mang tính chất đạo đức

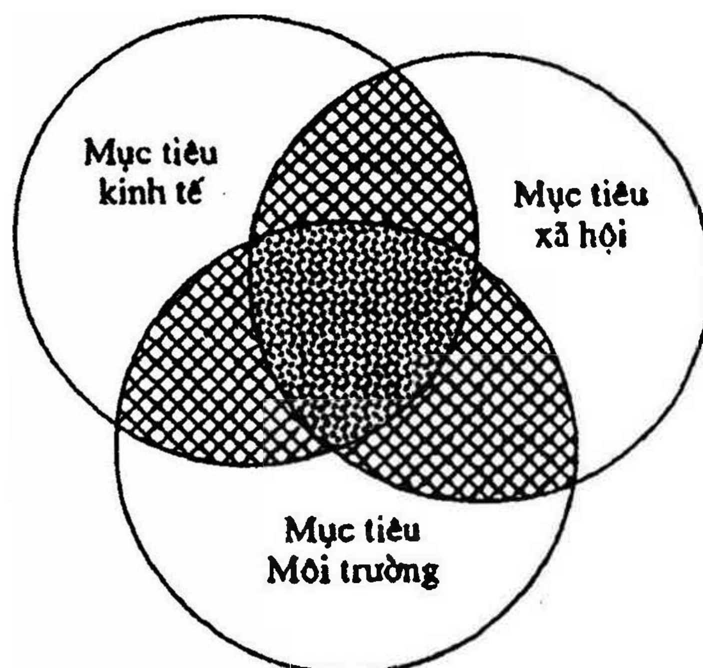
Trong phát triển sẽ có nhiều người có cuộc sống khá lên, nhưng không ai bị tồi đi; nguyên tắc đền bù do tổn hại môi trường; sự trợ giúp tài chính của các nước phát triển đối với các nước đang phát triển ("dòng tài chính Bắc - Nam" bù lại "dòng tài nguyên Nam - Bắc"); Lợi ích lâu dài chiến thắng lợi ích trước mắt; thay đổi thói quen và chủ nghĩa tiêu thụ; thế hệ ngày nay phải có trách nhiệm trước thế hệ tương lai đối với việc sử dụng

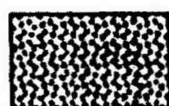
tài nguyên và đảm bảo môi trường trong sạch; tôn trọng quyền con người được hưởng giá trị tinh thần do thiên nhiên mang lại; phát triển tiến bộ khoa học và công nghệ để thay thế việc sử dụng các tài nguyên không thể tái tạo là để tối ưu hoá việc sử dụng tài nguyên tái tạo.

4.2. Tiếp tục theo hướng kinh tế dựa trên cơ sở tính đến các yêu cầu

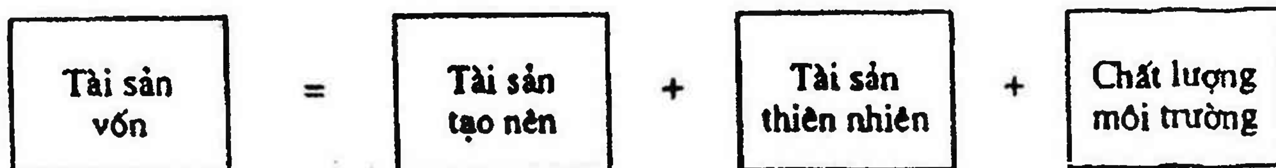
Tăng trưởng kinh tế bền vững được xác định bằng lượng hàng hoá cực đại có thể tiêu thụ mà không làm giảm đi giá trị của tài sản vốn (tài sản vốn = tài sản tạo nên + tài sản tự nhiên + chất lượng môi trường); Sử dụng tài nguyên tái tạo sao cho giá trị thực của tổng lượng tài nguyên tái tạo không bị suy giảm theo thời gian; Đảm bảo trạng thái bền vững của kinh tế. Khi ra các quyết định về kinh tế dựa trên nguyên tắc bảo đảm tính bền vững theo chiến lược về tiêu chuẩn an toàn tối thiểu nhằm ngăn ngừa trước những hiểm họa về môi trường có thể xảy ra (hình 17).

4.3. Tiếp cận theo hướng sinh thái nhấn mạnh tới việc sử dụng và điều chỉnh bản chất tổng thể và năng suất của các hệ sinh thái nhằm đảm bảo tính phục hồi, năng suất sinh học, tính bền vững. Bản thân phát triển bền vững (PTBV) là hướng tiếp cận liên ngành, nên trong thực tế các giá trị kinh tế, môi trường, nhân văn, ... phải kết hợp lồng quyện chặt chẽ, tinh tế, thống nhất trong các định hướng, tính toán lợi ích, tiêu chuẩn đánh giá đối với từng cá thể, từng đơn vị kinh tế và từng nền kinh tế.




Tích hợp toàn bộ


Tích hợp từng phần



Hình 17: ***Phát triển bền vững: Sự tích hợp các mục tiêu kinh tế – xã hội và môi trường***

Chương III

XÂY DỰNG CHIẾN LƯỢC QUỐC GIA VỀ MÔI TRƯỜNG

I. PHƯƠNG PHÁP TIẾP CẬN

Các nước công nghiệp hoá và phát triển phải trả giá lớn về những tổn hại môi trường do họ gây nên và suy thoái tài nguyên ở một số nước ước tính tổng số tiền phải chi cho xói mòn đất, ô nhiễm đô thị, sự tắc nghẽn giao thông lên tới 5% thu nhập quốc dân. Ở Bangkok, số tiền chi cho vấn đề sức khoẻ hàng năm tới 2,8% GDP (Gross Domestic Product). Ở Ghana hàng năm phải chi 1,1% GDP cho xói mòn.

- Từ giữa năm 1980, các Tổ chức Quốc tế và không chính phủ đã giúp các nước chuẩn bị chiến lược môi trường quốc gia và kế hoạch hành động.

- Trong năm 1990, các nhà tài trợ trong Hiệp hội Phát triển Quốc tế (IDA), Ngân hàng Thế giới đã cung cấp khoản cho vay không lãi cho các nước nghèo nhất để hoàn chỉnh chiến lược môi trường quốc gia. Đến 1994 đa số nước vay nợ IDA và một số nước có thu nhập cao đã hoàn chỉnh chiến lược môi trường quốc gia hoặc những văn kiện tương tự. Nhiều bản kế hoạch này hiện nay đang được áp dụng.

- Các chiến lược môi trường là những văn kiện sống, nó đòi

hỏi phải có thay đổi mỗi khi các vấn đề mới xuất hiện và đặc biệt khi hiểu biết kỹ hơn mối quan hệ giữa kinh tế và hệ sinh thái tự nhiên.

- Nhìn chung, các chiến lược thành công bao gồm 3 nhân tố :

1. Xác định các vấn đề ưu tiên: Xác định các hoạt động ưu tiên và bảo đảm sự thực thi có hiệu quả.

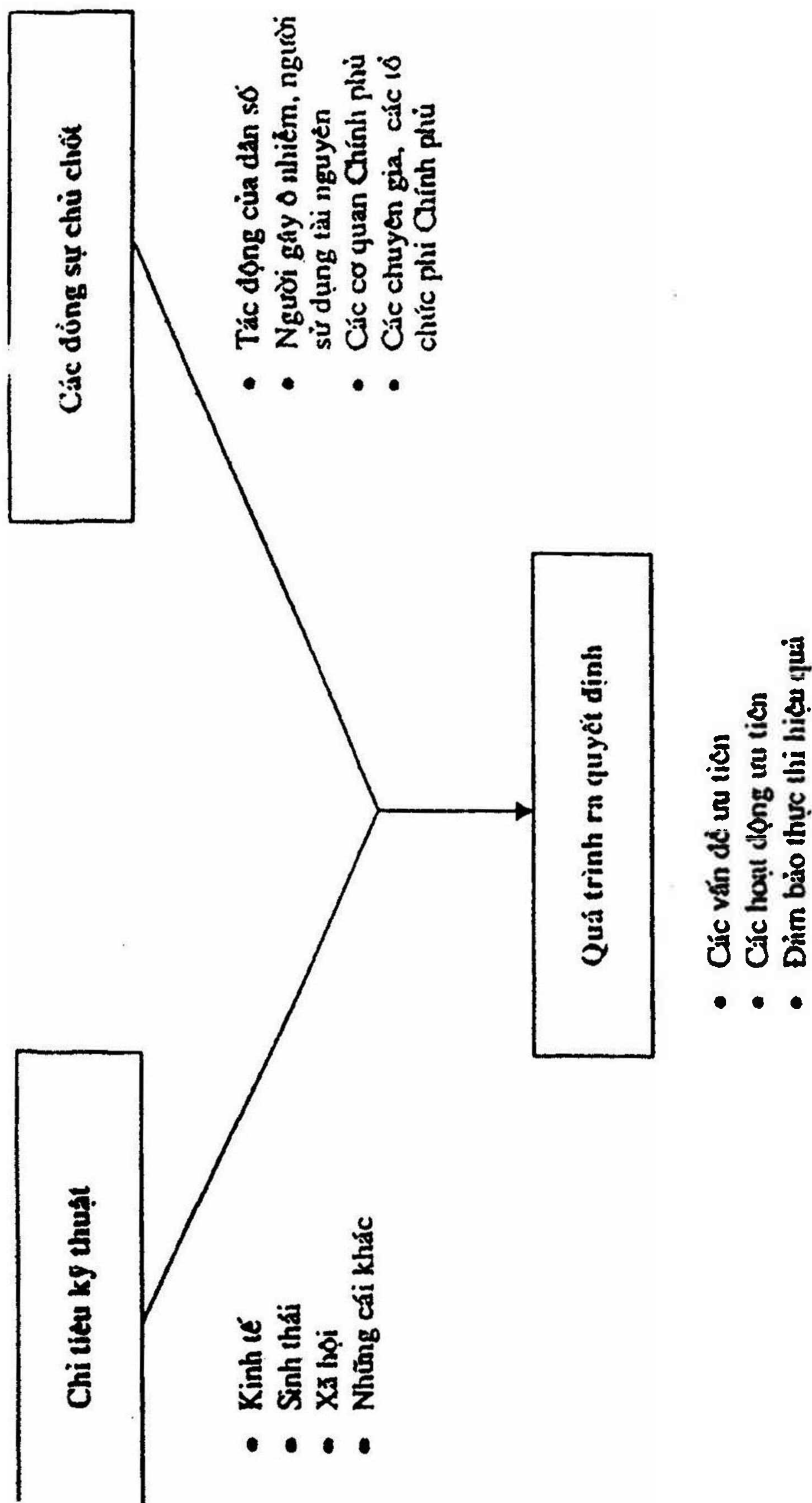
2. Để các chiến lược môi trường thực thi có hiệu quả, sự phân tích về kinh tế và kỹ thuật cần phải hoàn hảo và thử thách các kỹ năng bằng sự tham gia tích cực và uỷ thác của những người đồng sự chủ chốt (Stakerholder).

3. Việc quản lý môi trường hiệu quả đòi hỏi các mục tiêu chiến lược phải thực tiễn, khả thi và tổng hợp đối với những vấn đề xã hội, kinh tế và chính trị rộng rãi.

II. CÁC NHÂN TỐ CỦA MỘT CHIẾN LƯỢC MÔI TRƯỜNG

Sự đa dạng của các vấn đề môi trường đối với từng quốc gia nên mỗi nước phải đưa ra chiến lược môi trường của mình sao cho phản ảnh được các điều kiện và tiềm năng của quốc gia đó.

Thế nhưng ba nhân tố tối cần sau đây là chung cho một chiến lược thành công. Mỗi một trong các nhân tố này đòi hỏi một thế cân bằng giữa phân tích số lượng chính xác và sự tham gia của những người đồng sự chủ chốt (hình 18)



Hình 18: ***Sự phân tích và tham gia trong quá trình ra quyết định***

III. PHƯƠNG PHÁP XÂY DỰNG CHIẾN LƯỢC MÔI TRƯỜNG

Nhìn chung, không có một cách tiếp cận tiêu chuẩn đối với những vấn đề môi trường và chương trình hành động vẫn là những hoạt động hiện tại và vẫn cần phải học hỏi về phương pháp hiệu quả nhất để khắc phục nó. Mỗi một chiến lược môi trường thay đổi phụ thuộc vào những thuộc tính lý học, sinh học, xã hội và kinh tế của từng nước. Tuy nhiên, những kinh nghiệm quốc tế cho biết, thành phần quan trọng nhất trong việc chuẩn bị các chiến lược môi trường thành công là phải có cán cân đủ giữa việc phân tích nghiêm túc và sự tham gia bởi những người đồng sự chủ chốt (Stakeholder). Việc tư vấn cho quá trình hoạch định chiến lược cần thu hút những người có trách nhiệm đối với các vấn đề môi trường, những người bị tác động xấu của môi trường, những người kiểm soát những công cụ để giải quyết các vấn đề, những người có những kinh nghiệm và thông tin tương ứng. Thực tiễn cho thấy, những chiến lược môi trường có hiệu quả nhất bao gồm 3 nhân tố cơ bản (Bảng 13):

Trong thực tế, khi soạn thảo các chiến lược môi trường cũng không nhất thiết phải theo thứ tự trên. Việc định rõ chiến lược môi trường Quốc gia có thể thu hút sự xác lập trên những kế hoạch và các chính sách ngành đang tồn tại, trong lúc các chương trình làm thử hoặc các dự án trình diễn có thể đưa ra trước khi kế hoạch hoá được hoàn thiện. Các cơ quan nhà nước cần được thu hút vào việc chuẩn bị các chiến lược môi trường và tìm kiếm để đạt được sự kiên định trong các chính sách mà họ đã chấp nhận và điều phối tốt hơn. Sự chuẩn bị chiến lược cũng có những lợi ích đào tạo. Càng nhiều thành phần tham gia khác nhau - cơ quan nhà nước, cộng đồng địa phương, chuyên gia kỹ thuật, tổ chức phi chính phủ thì càng nhiều khả năng để trao đổi thông tin, cải thiện sự hiểu biết và xây dựng năng lực.

Bảng 13: ***Sự phác thành một chiến lược môi trường***

Nhân tố chủ chốt	Định nghĩa
1. Xác định các vấn đề ưu tiên	- Gồm sự phân tích quy mô và tính khốc liệt của các vấn đề môi trường và xác định những vấn đề nào được xem là nghiêm trọng dựa trên các chỉ tiêu đặc biệt
2. Xác định các hoạt động ưu tiên	- Hợp phần quan trọng nhất của chiến lược gồm 3 bước chủ yếu: + Xác định những nguyên nhân của vấn đề. + Khởi thảo các mục tiêu (trung gian). + Xác định chính sách luân phiên các công cụ nhằm vào nguyên nhân của các vấn đề dựa trên những lợi ích mong đợi, chi phí của mỗi một và những cân nhắc , tiêu chuẩn tương ứng khác
3. Đảm bảo sự thực thi hiệu quả	- Bao gồm sự tích hợp các hoạt động được đề nghị với những chính sách theo ngành và kinh tế vĩ mô của Chính phủ; với sự tham gia của những đồng sự trong kế hoạch hoá và các giai đoạn thực hiện, tìm kiếm những khuyến khích để đảm bảo sự phân công rõ ràng trách nhiệm theo cơ quan, với luật pháp rõ ràng và nhất quán cùng khả năng thực thi đủ; huy động các tài nguyên để cấp kinh phí cho việc thực thi chiến lược; đưa ra những điều khoản để quan trắc, đánh giá và rà xét lại những ưu tiên trong quá trình thực hiện

Tóm lại: Việc hoạch định chiến lược môi trường quốc gia là một quá trình biến động, lệ thuộc vào sự xem xét lại theo thời kỳ cũng như sự tham gia của những cơ quan khác nhau.

IV. CÁC BƯỚC THỰC HIỆN

1. Xác định những vấn đề ưu tiên

Trong phạm vi các nguồn tài chính và thể chế có hạn, việc quản lý môi trường hiệu quả có nghĩa là các chính phủ phải xác định những vấn đề môi trường bức xúc nhất. Việc xác định các vấn đề môi trường nào là ưu tiên cơ bản là một quá trình chính trị. Các cộng đồng bị tác động bởi sự suy thoái môi trường, những nguồn gây ô nhiễm chủ yếu, những chuyên gia môi trường, các tổ chức không chính phủ và các cơ quan nhà nước sẽ cố gắng đạt tới sự thỏa thuận về vấn đề nào là bức xúc nhất. Sự đối thoại này tuy nhiên cần được thông tin bằng sự phân tích kinh tế - xã hội và kỹ thuật hoàn hảo. Nó bao gồm nhiều bước:

1.1. Thu thập số liệu

Bước đầu tiên trong việc xác định các vấn đề môi trường ưu tiên là thu thập thông tin dựa trên những điều kiện môi trường cơ bản và các tác động như không khí, chất lượng nước, dịch vụ môi trường, các tác động lên sức khoẻ, sử dụng tài nguyên thiên nhiên, sự mất tính năng sản xuất, sự thoái hoá đất đai ... Ở nhiều nước những số liệu này không chính xác, không cập nhật hoặc thu thập không có hệ thống. Ở Malawi và Zambia, ví dụ, việc sử dụng có sáng tạo các số liệu quốc gia hiện hành, song song với thông tin từ các nước khác để cập tới những vấn đề tương tự, đưa đến việc xác định ban đầu và xếp thứ tự ưu tiên các vấn đề môi trường bức xúc nhất.

2.2. Sử dụng các tiêu chuẩn rõ ràng

Những vấn đề ưu tiên cần được xác định trên cơ sở các tiêu chuẩn rõ ràng. Các tiêu chuẩn này có thể bao gồm những tác động của các vấn đề môi trường đến:

- Sức khoẻ con người.
- Sức sản xuất kinh tế.
- Các chức năng sinh thái và sự toàn vẹn hệ sinh thái.
- Chi phí để cải tạo.

a. Các tác động lên sức khoẻ con người

Ô nhiễm môi trường có thể dẫn đến bệnh dịch gia tăng và chết yểu. Sức khoẻ con người có thể bị tổn thương bởi tiếp xúc trực tiếp với ô nhiễm và qua tác động gián tiếp của nó lên môi trường vật lý. Đây là những chi phí thực nó ảnh hưởng tới hạnh phúc của nhân dân. Ở Jakarta, ví dụ, ước tính chi phí của tác động ô nhiễm đến sức khoẻ năm 1990 lớn hơn 500 triệu USD. Hơn thế nữa cái giá sức khoẻ của sự tàn phá môi trường thường có xu thế cao hơn chi phí liên quan đến sản xuất và các tác động cải tạo. Nhận thức được điều này, nhiều chính phủ được thu hút vào việc chuẩn bị chương trình hành động môi trường cho vùng Trung và Đông Âu và nhấn mạnh các vấn đề liên quan đến sức khoẻ con người.

b. Tác động đến sản xuất kinh tế

Ô nhiễm có tác động tiêu cực lên sức khoẻ và sức sản xuất của tài nguyên con người. Nhưng sự suy thoái môi trường cũng có thể làm suy giảm sức sản xuất của các nguồn tài nguyên thiên nhiên và tiềm năng lý học. Những chỉ thị tiêu biểu của sự suy thoái nguồn tài nguyên thiên nhiên bao gồm số lượng các loài động và thực vật, hoặc số lượng hecta rừng hoặc đất canh tác mất hàng năm. Ở Tunisia, ví dụ, ước tính 100.000 ha đất màu mỡ bị mất hàng năm do xói mòn; 8000 ha do chăn thả quá mức; 4000 ha do đô thị hoá và 13.000 ha do phá rừng.

c. Các tác động sinh thái

Các tác động của suy thoái môi trường lên chu trình sinh thái và sự duy trì các hệ sinh thái có thể là rất lớn. Sự khai thác quá mức tài nguyên có thể phá vỡ những dịch vụ môi trường chủ

yếu như khả năng tự làm sạch tự nhiên của các thuỷ vực hoặc năng suất cá. Chặt phá rừng có thể dẫn đến xói mòn đất, bồi lắng hồ chứa, mất nơi cư trú và đe doạ tính đa dạng sinh học, trong những trường hợp gay cấn, tuyệt diệt giống loài. Cân nhắc các vấn đề này, các chương trình môi trường quốc gia ở nhiều nước Châu Á và Châu Phi đã xác định mối đe doạ đối với các hệ sinh thái ở cạn hoặc ở biển như là vấn đề chính. Các hệ sinh thái ở cạn đang bị rủi ro cũng đã được xác định trong các chương trình môi trường của Benanh; Madagascar; Trung Quốc, Ấn Độ.

d. Tác động cải tạo

Môi trường sạch được đánh giá qua giá trị thẩm mỹ của nó cũng như sự ảnh hưởng tốt đến sức khoẻ con người, cho sản xuất và sinh thái. Giá trị thực của di sản văn hoá và lịch sử quốc gia bao gồm cả giá trị cải tạo. Các kế hoạch môi trường đối với Ả Rập, Tunisia đều nhấn mạnh sự suy thoái của các tài sản văn hoá là một vấn đề ưu tiên.

e. Số lượng người bị tác động

Đây là một trong những chỉ số chính của tác động xã hội đến các vấn đề môi trường. Chiến lược môi trường ở Hungari, ví dụ, xác định tầm quan trọng tương đối của ô nhiễm nước và không khí bằng việc so sánh lượng dân số bị rủi ro: 40% dân số bị tiếp xúc với SO_2 và các mức nồng độ bụi, trong khi đó 35% thiếu nước uống sạch. Thông tin bổ sung về nhiễm độc tương đối của không khí và nước dẫn đến việc sắp xếp thứ tự ưu tiên là ô nhiễm không khí mạnh hơn ô nhiễm nước.

h. Tác động lên người nghèo

Sự công bằng ít được sử dụng như là một chỉ tiêu trong lựa chọn các vấn đề môi trường ưu tiên vì nó rất khó đo đạc phạm vi tác động của bất kỳ vấn đề đặc trưng nào đối với một nhóm người. Tuy nhiên, vẫn có những ngoại lệ. Chiến lược môi trường

đối với Nigeria, ví dụ, đưa ra sự công bằng trong phân phối được xếp thứ tự theo hạng số dựa trên sự đánh giá mức thu nhập của từng nhóm bị tác động bởi vấn đề môi trường.

i. Sự rủi ro và không chắc chắn

Nhiều vấn đề môi trường được đặc trưng bởi tác động dài hạn của chúng hoặc bởi tính chất không chắc chắn. Ví dụ, tác động của việc vứt bỏ chất thải độc hại đến không khí và nước có thể là dài hạn, trong khi đó giá trị của đa dạng sinh học hoặc khả năng của các hệ sinh thái bị ô nhiễm tới việc tự làm sạch là không chắc chắn. Khi phân tích kinh tế truyền thống không thể khái quát hoá tốt các vấn đề thì điều cần thiết phải sử dụng cái khác trên quan điểm đa ngành để xác định những vấn đề ưu tiên.

1.3. Tôn trọng ý kiến chuyên gia

Ý kiến đánh giá của chuyên gia có thể ảnh hưởng tới quá trình phát hiện ưu tiên bằng việc cung cấp thứ tự đúng các vấn đề môi trường. Tuy nhiên, các chuyên gia cần cân nhắc các chỉ tiêu kỹ thuật rõ ràng trong việc sắp xếp thứ tự những quyết định của chúng sao cho tầm quan trọng của các vấn đề khác nhau có thể so sánh được. Ở Nigieria, ví dụ, một nhóm chuyên gia được phân công từng vấn đề như là giá trị rủi ro chủ quan sau đó được dùng để xếp thứ tự dãy đối lập của các vấn đề môi trường.

1.4. Lắng nghe sự lo ngại của quần chúng

Một vấn đề bức xúc trong quá trình xác định các vấn đề môi trường ưu tiên, đặc biệt ở cấp địa phương là sự tư vấn và tham gia của quần chúng, ngay cả ở những nơi đã cố gắng tiến hành những phân tích kinh tế nghiêm túc bằng việc lượng hoá tổn thất của các vấn đề môi trường.

1.5. Những trở ngại đối với sắp xếp ưu tiên

Mặc dù rõ ràng trong khái niệm, cuối cùng việc xác định những vấn đề ưu tiên không phải là việc đơn giản. Hàng loạt trở ngại gây phức tạp cho tiến trình. Ví dụ:

a. Thường phải lập cân bằng các mục tiêu kinh tế, xã hội, chính trị và môi trường và điều này không hẳn là tuyến tính.

b. Việc tư vấn và tham gia là cần thiết, nhưng nếu họ không được sơ bộ tổ chức có thể dẫn đến sự tê liệt hoặc làm mờ nhạt các ưu tiên.

c. Sự thiếu thông tin và hiểu biết có thể hạn chế sự phân tích nghiêm trọng. Thông thường các nhà ra kế hoạch và quần chúng thiếu thông tin tương ứng về sức khoẻ và các tác động khác của những vấn đề môi trường.

d. Các lợi ích lớn lao của vùng hoặc của ngành có thể xúc tiến các chính phủ đầu tư vào những vùng nhất định hoặc các cố gắng thậm chí những vùng này không đại diện cho lợi ích quốc gia từ quan điểm môi trường và kinh tế.

e. Tương tự, những chính phủ Trung ương và địa phương mạnh có thể phong toả sáng kiến quốc gia hoặc không để ý đến ưu tiên quốc gia.

2. Xác định các hoạt động ưu tiên

Việc định rõ các vấn đề ưu tiên chưa hẳn cần thiết chuyển đổi sang các hoạt động ưu tiên. Xác định các ưu tiên cho hoạt động bao gồm những công cụ đã lựa chọn để đạt tới nguồn thu lớn nhất, tương ứng với những mục tiêu đã đề ra và nguồn tài nguyên sẵn có.

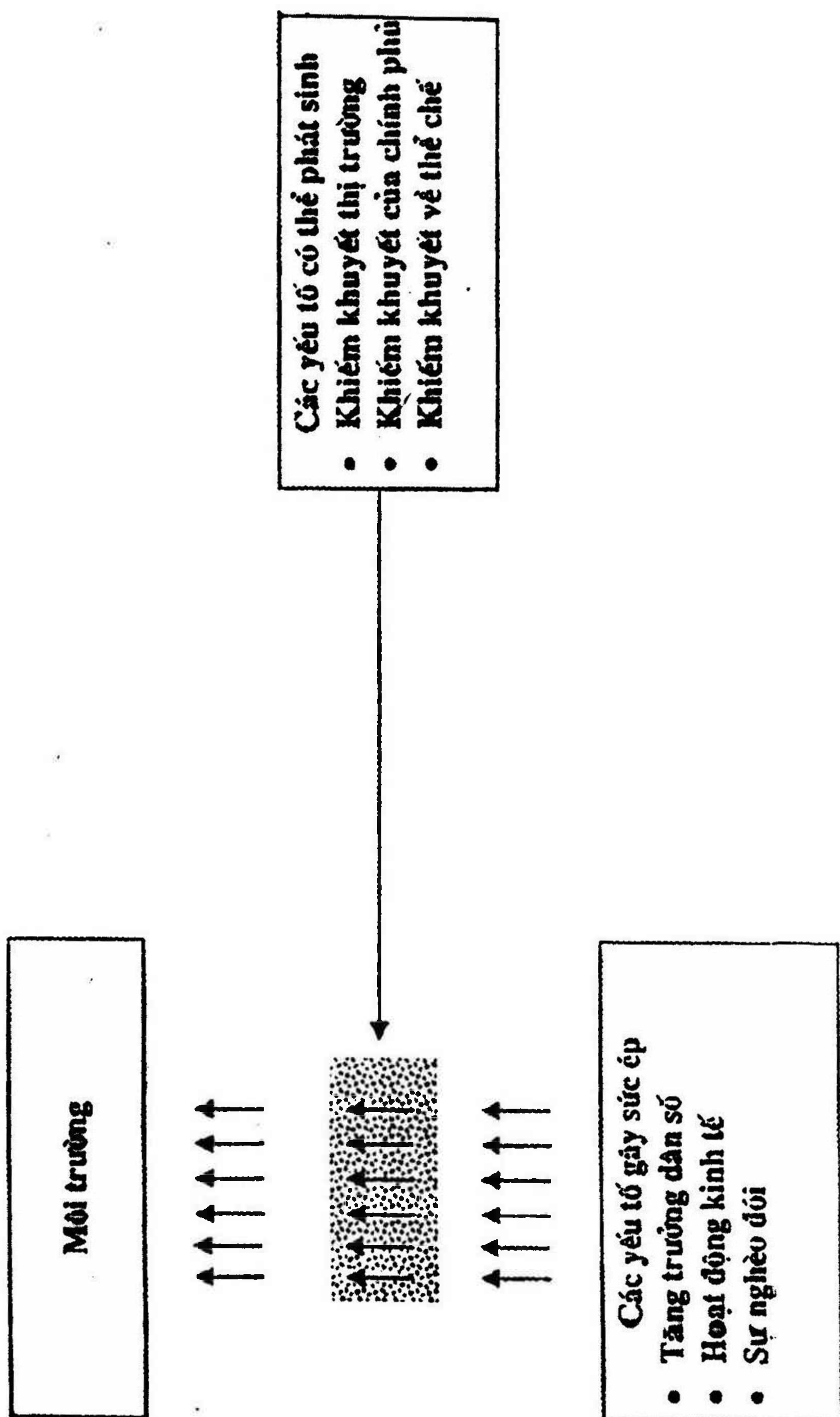
Chẩn đoán những nguyên nhân cơ bản: Sự hiểu biết những nguyên nhân của suy thoái môi trường là quan trọng cho việc hoạch định các giải pháp hợp lý. Đa số những vấn đề môi trường bắt nguồn từ tổ hợp của hai tập hợp rộng các yếu tố:

- Các yếu tố sức ép (Pressure) như tăng dân số, hoạt động kinh tế và nhân sinh, sự đói nghèo.
- Các yếu tố "có thể" (Enabling) như thị trường, chính phủ và những khiếm khuyết thể chế có thể phát hiện khi phân tích vấn đề.

Cùng với lựa chọn những vấn đề môi trường ưu tiên, việc xác định những hoạt động nào là cấp bách nhất cần tiến hành để giải quyết các vấn đề, vấn đề chính trị bị chi phối bởi các nhân tố như sự hiện có nguồn tài chính, hiện thực chính trị, sự cân bằng quyền lợi vùng và ngành, sự ham muốn và năng lực của các cơ quan địa phương tiến hành đầu tư. Tính tới các nhân tố này, các nhà hoạch định chính sách cần dựa trên những quyết định của họ trên cơ sở phân tích hoàn hảo cả hai vấn đề.

2.1. Xác định những nguyên nhân của các vấn đề môi trường

Việc hiểu biết những nguyên nhân đối với các vấn đề môi trường là cần thiết cho việc tìm kiếm những quyết định đúng đắn. Trong lúc hầu hết các chiến lược môi trường quốc gia xác định các nguyên nhân chung của các vấn đề môi trường, thì một số nước đã khâu nối những nguyên nhân này với những vấn đề môi trường điển hình hoặc với những giải quyết được đề nghị. Tuy nhiên, cũng có những ngoại lệ, ví dụ Ai Cập đã tiến hành phân tích mạnh mẽ và hợp lý đối với từng hoạt động được đề nghị. Các nguyên nhân của những vấn đề môi trường có thể chia ra thành 2 áp lực cần nhấn mạnh, một mặt các nhân tố có thể là các nguyên nhân gây hại tới môi trường (hình 19).



Hình 19: ***Nguyên nhân gây ra hiệu quả***

2.2. Các nhân tố gây sức ép

Trong số này có dân số tăng nhanh, hoạt động kinh tế và dân sinh, sự nghèo đói. Nếu không quản lý đầy đủ một trong các nhân tố nào đó nêu trên, có thể gây nên những tác hại môi trường mạnh mẽ. Trong đa số các nước, tuy nhiên, những nhân tố này không được chú ý và xem là những vấn đề môi trường và chỉ được chú ý trong các kế hoạch phát triển quốc gia hơn là trong các chiến lược môi trường.

a. Sự tăng trưởng dân số

Sự tăng trưởng dân số tác động tới những điều kiện môi trường ở cả hai vùng thành thị và nông thôn. Sự tăng trưởng dân số trong những vùng nông thôn dẫn đến:

- Nguồn lực lao động tăng dẫn đến sự khai thác càng nhiều các hệ sinh thái mỏng manh.

- Tăng nhu cầu đất trồng trọt và củi đun.

- Phá hoại rừng.

- Thời gian bỏ hoang nương rẫy ngắn lại. Do đó, làm giảm tính năng sản xuất của đất.

Sự gia tăng dân số thành thị dẫn đến:

- Thiếu việc quản lý các chất thải đô thị.
- Ô nhiễm nước và không khí.
- Thiếu việc cung cấp nước sạch.
- Thoái hoá đất và tắc nghẽn giao thông.

b. Hoạt động kinh tế và dân sinh

Tất cả hoạt động sản xuất dân sinh phụ thuộc trực tiếp hoặc không trực tiếp vào việc sử dụng các nguồn tài nguyên thiên nhiên. Ngay cả khi hiện diện sự thay đổi công nghệ nhanh chóng, việc mở rộng các hoạt động kinh tế kéo theo những đe doạ tăng dân số gây sức ép tới sự đồng hoá của môi trường và tiềm năng các nguồn tài nguyên không tái tạo.

c. Nghèo đói

Những người nghèo thường là những người đầu tiên chịu hậu quả của suy thoái môi trường và sự nghèo đói của chính họ cũng tác động tiêu cực nhiều đến môi trường. Khi những thứ trung gian khác bị phá vỡ, những người nghèo thường tăng cường sử dụng đất và nước theo các đường hướng đe doạ sức sản xuất các nguồn tài nguyên quan trọng trong tương lai. Ví dụ, ở Ấn Độ cũng như ở nhiều nước có thu nhập thấp, nhân dân sống ở mức đủ tồn tại đã tấn công vào rừng, đất ngập nước, những vùng rừng ngập mặn và các bãi san hô, gây nên sự tàn phá rừng ở quy mô rộng, xói mòn đất và mất tính đa dạng sinh học trên cạn cũng như dưới nước. Tương tự như vậy, trong nhiều nước đang phát triển, dân nghèo thành phố thiếu các nguồn tài chính để hoàn thiện nhà ở an toàn.

2.3. Các nhân tố có thể

Những vấn đề môi trường xảy ra khi các nhân tố gây sức ép không được quản lý nhất định. Đa số các chiến lược môi trường quốc gia và các kế hoạch xác định 3 loại chủ yếu các nhân tố có thể mà chúng đóng góp vào tính cấp bách của các vấn đề môi trường. Khiếm khuyết thị trường là nguyên nhân cơ bản của các vấn đề môi trường, tiếp đó là khiếm khuyết của chính phủ và khiếm khuyết thể chế.

a. Những khiếm khuyết thị trường

Sự ô nhiễm hoặc suy thoái tài nguyên thường xảy ra khi những cá nhân hoặc doanh nghiệp ra quyết định liên quan đến sản xuất mà không cân nhắc các tác động tiêu cực tiềm năng của những sự lựa chọn này lên các nhóm thứ ba (Ngoại lai). Trong nhiều trường hợp, các hoạt động này có thể chỉ ra sự thiếu hụt thị trường hoặc giá cả gắn với việc sử dụng các nguồn tài nguyên thiên nhiên.

Các nhà công nghiệp, ví dụ, có thể vất bỏ các vật thải làm

phương hại tới khí quyển hoặc hệ thống nước, bởi vì họ tin rằng, những nguồn tài nguyên này không hạn chế. Trừ phi các cấp chính quyền can thiệp, các nhà công nghiệp không cần sự khuyến khích, dừng việc gây ô nhiễm khí quyển hoặc xử lý các tác nhân gây hại.

b. Những khiếm khuyết của Chính phủ

Trong lúc các chính sách kinh tế tốt thông thường không có vấn đề về môi trường, những cuộc cải cách kinh tế vĩ mô có thể dẫn đến sự suy thoái môi trường trong những hoàn cảnh nhất định, như khi những cuộc cải cách này trùng hợp với chính sách đặc biệt và những khiếm khuyết thị trường. Ví dụ, khi các nguồn môi trường không hoàn toàn tương ứng với chi phí, những sai sót nghiêm trọng trong sử dụng tài nguyên và phân phối có thể gây hậu quả. Thêm vào đó, ở Đông và Trung Âu năng lượng có định giá thấp theo hệ thống và những đầu tư khác đã đóng góp vào những vấn đề ô nhiễm nghiêm trọng. Rất thông thường là trong các nước công nghiệp những cú sốc lý học gây áp lực lên môi trường lớn hơn mà môi trường phải gánh chịu so với ở các nước đang phát triển. Tuy nhiên, tổng lượng hư hại tức thời của môi trường thường rộng hơn ở các nước đang phát triển vì các Chính phủ thiếu năng lực can thiệp. Các Chính phủ quốc gia có thể không trực tiếp hoặc không hoàn toàn chịu trách nhiệm đối với các vấn đề được liệt kê ở dưới, thế nhưng nếu sự phản hồi của các ngành quần chúng không thích hợp hoặc hiệu quả sau đó sự lãng quên có thể kéo dài và thậm chí gia tăng sự thiệt hại môi trường.

c. Sự khiếm khuyết và quyền tư hữu

Sự thiếu xác định quyền tư hữu có thể dẫn đến nhiều vấn đề quản lý tài nguyên thiên nhiên. Sự phi tư nhân hoá các tài nguyên, ví dụ, thường dẫn đến sự tàn phá công khai, làm gia tăng sự khai thác quá mức hoặc suy thoái những rừng mưa

nhiệt đới, rừng ngập mặn, sông ngòi và nghề đánh cá. Trong số các chương trình môi trường đã được các quốc gia ở Châu Phi chuẩn bị, điều nổi bật là các quyền về sử dụng tài nguyên không rõ ràng nên đã dẫn đến việc quản lý yếu kém các nguồn tài nguyên này. Các hình thức tư hữu đất đai cá thể và cộng đồng thường được ưa thích đối với sự truy nhập mở (Open access). Tuy nhiên, các hình thức như vậy về sở hữu đất đai có thể gây hậu quả trong thực tiễn quản lý không bền vững nếu các tác động ngược tiềm năng lên các trang trại láng giềng hoặc cắt đứt những bố trí văn hoá xã hội truyền thống không được tính toán đầy đủ.

d. Thiếu sự uỷ quyền và tri thức

Các yếu tố kéo dài sự suy thoái môi trường bao gồm:

- Thiếu thông tin.

- Thiếu tri thức cộng đồng về các vấn đề môi trường và về những nguyên nhân và ước muốn chính sách không đủ để tập trung vào các vấn đề.

Ở Brazil, ví dụ, sau khi báo chí viết về những tác động lên sức khoẻ của sự ô nhiễm không khí cực kỳ cao đến học sinh phổ thông ở Cubatao, một thành phố công nghiệp ở Bang Sao Paulo, cộng đồng địa phương đã tổ chức biểu tình đòi cải cách. Những hoạt động này của dân thường đã đem lại kết quả trong một chương trình làm sạch sự ô nhiễm không khí và gặt hái được những cải thiện sức khoẻ quan trọng.

e. Những khiếm khuyết về thể chế

Đa số những chiến lược môi trường quốc gia và những chương trình hành động xác định những mặt yếu về thể chế như là nhân tố quan trọng góp phần kéo dài suy thoái môi trường. Sự xác định không rõ những trách nhiệm của các cơ quan hoặc khả năng thực thi yếu có thể ngầm phá những cố gắng có chủ định

tốt đối với việc cải thiện quản lý môi trường. Trong nhiều nước, những trách nhiệm chồng chéo giữa các cơ quan ở các cấp khác nhau có thể chuyển những tín hiệu ngược nhau đối với nguồn gây ô nhiễm và dẫn đến các mục tiêu trái ngược giữa những cơ quan khác nhau chịu trách nhiệm việc kiểm soát ô nhiễm. Các nhân tố đóng góp vào tính kém hiệu quả của các cơ quan bao gồm:

- Sự vận động ngoài hành lang bởi các nhóm lợi ích quyền lực.

- Tầm nhìn ngắn hạn của kế hoạch.

- Thiếu khả năng tính toán bởi những cơ quan quần chúng.

Những vấn đề khác thường tác động đặc biệt đến các cơ quan môi trường là:

- Sự không khớp giữa những trách nhiệm được thừa nhận và những nguồn tài nguyên hiện có.

- Thiếu cán bộ có trình độ.

- Xử phạt đối với trường hợp không thi hành luật lệ.

- Không đủ giao lưu.

- Tính pháp lý yếu.

Một số hoặc tất cả những vấn đề này đã được xác định trong các kế hoạch môi trường của Ai Cập, Ghana, Honduras, Balan và Srilanka.

2.4. Khởi thảo các mục tiêu và lựa chọn các công cụ

Một khi những vấn đề môi trường ưu tiên và những nguyên nhân của chúng đã được xác định, điều cần thiết phải khởi thảo những mục tiêu hiện thực và chọn những công cụ chính sách thích hợp nhất để can thiệp. Hai phần của quá trình xen cài vào nhau. Trước khi quyết định những mục tiêu hiện thực nhất, những người ra quyết định cần phải quen thuộc với những công cụ hiện có đối với sự bắt nguồn ô nhiễm và suy thoái tài nguyên thiên nhiên, đánh giá tính có lý về tài chính và hành chính của

những phương pháp thay đổi để đạt được những kết quả mong muốn về phương diện chất lượng và kiểm soát môi trường.

Sự thiết lập những mục tiêu và tiêu chí môi trường thực tiễn cũng là một quá trình thiết lập sự thoả thuận mà nó đòi hỏi sự tư vấn của những người dân bình thường.

Những công cụ môi trường bao gồm những quy định luật lệ, các công cụ kinh tế, quyền tư hữu và các cơ chế khác như thông tin, giáo dục và đầu tư trực tiếp của Chính phủ.

Những công cụ này cần được áp dụng đối với nhiều vấn đề môi trường. Tuy nhiên, chúng có thể đòi hỏi những sự khuyến khích khác nhau, những loại thông tin khác nhau và khả năng cơ quan quản lý. Nhìn chung, khi lựa chọn những công cụ chính sách, điều quan trọng phải sử dụng tối đa chi phí - lợi nhuận hoặc phân tích giá cả - lợi ích. Những chỉ tiêu khác cần thiết cũng phải cân nhắc để chọn các công cụ, bao gồm:

- Tính rõ ràng: Một quá trình rõ ràng và công khai của sự chấp thuận và thực hiện các chuẩn hóa môi trường giúp cho các doanh nghiệp và các cơ sở hoạt động kinh tế khác thích ứng với sự thay đổi những điều kiện của luật lệ. Các hãng và những người đồng sự (Stakeholder) khác muốn kết hợp nhiều hơn với các công cụ chính sách khi họ hiểu như thế nào và tại sao họ lại chọn chúng hoặc khi chúng là một phần của quá trình ra quyết định.

- Tính mềm dẻo: Tính mềm dẻo của các công cụ là sự cân nhắc quan trọng nơi mà các điều kiện địa phương thay đổi. Ví dụ, một nghĩa vụ môi trường cần dễ dàng điều chỉnh phù hợp với những điều kiện hiện tại. Các nhà máy cần phải đóng cửa do báo nguy về khói bụi và các tiêu chuẩn cần thiết phải nới lỏng hơn trong các thời kỳ khủng hoảng kinh tế.

2.5. Kiểm tra giá thành và lợi nhuận

Về mặt tư tưởng, những ưu tiên được xác định trong số các hoạt động môi trường cần phải dựa trên sự so sánh có hệ thống các lợi ích xã hội và giá thành của chúng. Để đạt tới những lợi ích xã hội, các chi phí kiểm soát cần được so sánh với lợi ích mong đợi bắt nguồn từ sự can thiệp đã đề nghị. Phương pháp luận này được áp dụng gần đây ở Santiago; Chi Lê...

Để đánh giá những phương thức tiếp cận luân phiên đối với kiểm soát ô nhiễm. Nơi mà tỷ lệ chi phí - lợi nhuận cho nhiều cách tiếp cận luân phiên rất giống nhau. Tuy nhiên, nó cần phải sử dụng các chỉ tiêu khác để lựa chọn những hoạt động ưu tiên. Những hoạt động sản sinh nhiều lợi ích xã hội nhất sẽ được chọn đầu tiên. Các bước sau đây có thể giúp xác định các hoạt động ưu tiên:

a. Đánh giá chi phí của hoạt động

Các hoạt động kiểm soát môi trường thường rất đắt. Để chặn đứng xói mòn đất, ví dụ, người nông dân phải đầu tư làm ruộng bậc thang, bỏ hoang hoá hoặc quản lý tàn dư cây trồng. Tương tự như vậy, để chấm dứt ô nhiễm thường đòi hỏi đầu tư vào bộ phận lọc, hoặc những thay đổi trong công nghệ sản xuất. Lượng đoán giá thành thu hút vào việc kiểm soát hoặc ngăn chặn tác hại môi trường thường đơn giản hơn và ít chủ quan hơn sự lượng đoán những lợi ích liên quan đến những hoạt động này. Những chi phí của việc kiểm soát tác hại môi trường liên quan tới những thay đổi công nghệ đã biết, trong khi đó, những lợi nhuận đối với môi trường của những hoạt động nhất định có thể không hoàn toàn được lượng hoá. Không ngạc nhiên rằng, trong lúc nhiều kế hoạch môi trường quốc gia đưa ra danh mục các dự án tiềm năng với những hoạt động kiểm soát đặc biệt và giá thành dự tính của chúng. Trong lúc phân tích chi phí lợi nhuận theo định lượng là công cụ lý tưởng để thiết lập những hoạt động

ưu tiên, nó đòi hỏi thông tin nhưng lại không đáp ứng được ở các nước đang phát triển, đặc biệt sự ước tính lợi nhuận (hoặc những tác hại tránh được). Thêm vào đó, các loại tác động nhất định như sự mất tính đa dạng sinh học mà việc lượng hoá bằng tiền là không thể được, những quyết định phải được dựa trên những cân nhắc khác.

b. Phân tích chi phí - hiệu quả

Sự thiếu những số liệu cần thiết để phân tích chi phí - lợi nhuận có thể đưa ra những quyết định không phù hợp, khi chọn các hoạt động có lợi ích mà không biện hộ những chi phí của chúng. Trong lúc cạm bẫy này không phải là duy nhất đối với quản lý môi trường, những khó khăn trong việc đánh giá các giá trị tiền tệ về nhiều lợi nhuận môi trường thường đòi hỏi sự sử dụng những cách tiếp cận thay phiên nhau. Trong số những lợi ích, nhất là phân tích chi phí - hiệu quả, nó xác định con đường giá thành ít nhất để đạt mục tiêu đã đưa ra mà không phụ thuộc vào mức lợi nhuận. Ý kiến các chuyên gia, các quan điểm quần chúng và kinh nghiệm ở những nước khác có thể sử dụng để xác định các hoạt động ưu tiên chi phí - hiệu quả.

Các công cụ chi phí hiệu quả là những công cụ chúng đạt được đầu ra mong đợi ở mức giá cả thấp nhất. Trong việc chuẩn bị chương trình hành động để kiểm soát ô nhiễm không khí ở Ba Lan, ví dụ, sự nghiên cứu được tiến hành sao cho có thể so sánh giá thành những công cụ khác nhau, mục đích để làm giảm sự phát thải những hạt bụi, SO_2 và NO. Nghiên cứu đã kết luận rằng, việc dựa trên thuế ô nhiễm được đề nghị như những công cụ điều chỉnh sẽ làm giảm chi phí kiểm soát là 54% (khoảng 7 tỷ USD) trong thời gian 24 năm. Tương tự như vậy, việc phân tích chi phí hiệu quả được tiến hành trong sự liên quan tới chương trình kiểm soát ô nhiễm giao thông ở Mexico City cho thấy rằng, sự lắp ráp xe cộ loại nặng mà các nước đang phát triển thường

sử dụng, những nhiên liệu độc hại như Diezel, Gasoline, với khí tự nhiên thường ưa thích giới thiệu, hệ thống thanh tra xe cộ có thể chi phí hiệu quả nhiều hơn.

Các công cụ chính sách dựa trên thị trường có thể cung cấp sự giải quyết chi phí ít nhất đối với những vấn đề môi trường được lựa chọn và chúng có thể trở nên chi phí hiệu quả.

Thậm chí, những công cụ này rất ít được thử nghiệm ở các nước đang phát triển, trong một số trường hợp chúng tương đối dễ áp dụng. Điều này được minh họa bằng các chiến lược môi trường cho Bungari, Ai Cập, Nigeria, Ba Lan và Rumani. Một số ví dụ khác của các quan điểm dựa trên thị trường bao gồm:

- Kế hoạch cho Ai Cập đã đề nghị rằng, nước có thể đất từ các chi phí hiện thực của nó để động viên sự bảo vệ và tái chế.

- Ở Ghana đã phát hiện ra khả năng giới thiệu các giấy phép thương mại để kiểm soát lưu lượng phát thải ở bãi triều Korle.

c. Các giải pháp thu phục (win - win solution)

Trong nhiều hoàn cảnh, các chính sách được thực hiện trong những ngành đặc biệt vì các lý do hiệu quả kinh tế cũng sẽ dẫn đến những cải thiện chắc chắn chất lượng môi trường, đó là tình trạng "Cưỡi tự do - Free ride". Những ví dụ của giải pháp "win - win" phổ biến bao gồm:

- Xoá bỏ trợ cấp mà trợ cấp này khuyến khích việc sử dụng quá mức các tài nguyên thiên nhiên (nhiên liệu hoá thạch, nước tưới, khai thác gỗ...) và đền bù các nhóm có thu nhập thấp là cần thiết đảm bảo sức sản xuất.

- Làm rõ các quyền sở hữu để thúc đẩy việc quản lý đất đai tốt hơn trong lúc vẫn đảm bảo sức sản xuất của các nhóm có thu nhập thấp mà họ phụ thuộc vào đất đai để sản xuất lương thực và củi đun.

- Xúc tiến sự cung cấp nước sạch, vệ sinh và những cải thiện trong giao thông công cộng hoặc giới thiệu các công nghệ sử dụng hiệu quả năng lượng. Trong số các giải pháp thu phục, việc san bằng sự trượt giá là đặc biệt mong muốn với nhiều lý do:

+ Đó là chính sách luôn giảm thiểu các chi phí của Chính phủ và có thể tái hoàn lại ngân sách bổ sung.

+ Sự dính líu theo phân bố là thuận lợi như là trợ cấp thường có lợi cho những người giàu.

+ Biện pháp như vậy có xu hướng dễ dàng giới thiệu hơn so với việc thử nghiệm hoàn toàn những công cụ mới hoặc những cơ quan mới đang phát triển. Trong nhiều trường hợp, tuy nhiên, việc giới thiệu những thay đổi trong công nghiệp tư nhân và những cơ quan kinh tế khác sử dụng các tài nguyên và quản lý phế thải có thể yêu cầu bỏ qua những lợi ích bất di bất dịch và tăng cường quyền lực cho những ai chỉ đứng để thu lợi nhiều nhất từ những thay đổi.

d. Tính có lý về hành chính và tài chính

Khi quyết định các công cụ chính sách nào là phù hợp để đạt được những mục tiêu môi trường đặc biệt, bên cạnh tính hiệu quả - chi phí so sánh của chúng, điều quan trọng là phải tính tới năng lực hành chính của những cơ quan thực hiện được đề nghị. Những cơ quan này đảm bảo tập hợp các giải pháp để thường xuyên thu hút vào việc tiến hành các chiến lược môi trường như nghĩa vụ và thu thuế, lệ phí, quan trắc phát thải, nhiên liệu và khí hoặc xác định các tác động môi trường. Những hoạt động như vậy cũng thường đòi hỏi sự điều phối thận trọng giữa các cơ quan nhà nước khác nhau.

Điều cũng cần phải đảm bảo rằng, những can thiệp được đề nghị, hiện thực về mặt tài chính, những biện pháp thay đổi luân phiên để động viên các nguồn tài chính hỗ trợ cho việc thực hiện các chiến lược môi trường phải được kiểm tra.

e. Những cân nhắc về chiến lược

Nhiều cân nhắc chiến lược cuối cùng sẽ được ghi nhớ khi xác định các hoạt động ưu tiên để tập trung vào các vấn đề môi trường.

+ Tìm kiếm quyền phối hợp với công cụ: Không một công cụ đơn lẻ nào có thể đạt được những mục tiêu môi trường đòi hỏi. Trong hầu hết các trường hợp, điều cần thiết phải lựa chọn một tổ hợp phù hợp các công cụ có thể đối chọi những đặc điểm đặc trưng của mỗi vấn đề, tính địa phương của nó, con người và các doanh nghiệp phải thay đổi những tập quán thường có.

+ Sử dụng các dự án đang có: Các Chính phủ thường xem vấn đề này dễ dàng hơn và ít tốn kém nếu sử dụng các dự án đang có hơn là bắt đầu tất cả các chương trình mới ngay từ đầu về môi trường, ví dụ, khi các biện pháp môi trường được tích hợp và trong các sáng kiến phát triển đang tiếp diễn về nông nghiệp hoặc công nghiệp. Thêm vào đó, nếu sự phát triển dự án phải chờ đợi sự chuẩn bị chi tiết của các kế hoạch và chương trình khác nhau, những đề nghị có thể xảy đến bất thình lình bởi những sự kiện hoặc hư hại môi trường có thể sẽ trở nên không thể đảo ngược.

+ Sự thu nhận các thành công nhanh: Các chương trình môi trường cần đạt được sớm một số thành công, tuy nhiên tốt nhất phải xây dựng sự tín nhiệm. Ở Mali, ví dụ, Chính phủ đã xác định 8 cơ sở gây ô nhiễm chính ở liền sông Niger và ra tối hậu thư để thu dọn các hoạt động của chúng trong 3 tháng hoặc phải ngừng. Điều này chứng minh sự uỷ nhiệm của Chính phủ để cải thiện kiểm soát môi trường và giúp tái sinh sự hỗ trợ công cộng đối với kế hoạch môi trường quốc gia.

3. Đảm bảo sự thực thi hiệu quả

3.1. Sự tích hợp các vấn đề

Phân tích chặt chẽ và giành ưu tiên cũng chưa đủ để đảm bảo sự thực thi thành công các chiến lược quốc gia và các chương trình hành động. Thực tiễn đã chứng minh nhu cầu cấp thiết để thiết lập năng lực thể chế và uỷ thác để đảm bảo sự thực thi thành công. Do đó, quá trình chuẩn bị chiến lược cần thiết phải có 5 yếu tố bổ sung:

a. Tích hợp các vấn đề môi trường với các mục tiêu phát triển rộng lớn hơn

Việc tìm kiếm sự phát triển bền vững đòi hỏi những mục tiêu môi trường cần được kết hợp với các mục đích phát triển rộng lớn hơn và phù hợp với những giá trị văn hoá và xã hội của đất nước. Xử lý môi trường như là lĩnh vực riêng rẽ tách rời với nền kinh tế toàn cục, có tầm nhìn ngắn và đối tượng sản xuất. Đối với những chính sách kinh tế vĩ mô, tri thức rộng lớn là cần thiết để hiểu đầy đủ tác động của chúng đến môi trường. Nhiều người cho rằng, (1) sự mất ổn định kinh tế sẽ là không tốt đối với môi trường và sự ổn định là cần thiết, nhưng chưa đủ để đạt được các mục tiêu môi trường; (2) sự tác động của các chính sách kinh tế vĩ mô đến môi trường nhìn chung mơ hồ và khó giải đoán trước mặc dù trong một số trường hợp chúng hoàn toàn không phức tạp và có ý nghĩa. Những công cụ khác với kinh tế vĩ mô thường là rất thích hợp để đạt các mục tiêu môi trường.

b. Thu hút những người chủ chốt

Chiến lược môi trường quốc gia không thể chỉ do Chính phủ hoạch định, mà sự thành công của chiến lược này phải có những người đồng sự tham gia chuẩn bị. Cách tiếp cận cùng tham gia sẽ thực tiễn hơn và sẽ ẩn chứa trong nó cơ sở rộng lớn hơn của

tri thức, sự hiểu biết và uỷ thác từ những nhóm được thu hút vào.

Ở Giambia, ví dụ, quá trình hoạch định chiến lược bao gồm những công chức nhà nước, đại diện tổ chức không Chính phủ, cộng đồng, cơ quan tài trợ và các ngành tư nhân.

c. Cải tiến sự thực hiện, đóng góp của cơ quan thể chế

Đa số các chiến lược xác định các cơ quan chức năng tốt như là một trong những tiền đề quan trọng nhất cho việc thực thi có hiệu quả chương trình nghị sự về môi trường quốc gia. Nếu không có phạm vi pháp chế rõ ràng và các cơ quan quyền lực thì những chính sách tốt và các hoạt động khác nhằm vào sự ưu tiên các vấn đề môi trường sẽ không thể chuyển giao vào thực tiễn. Bài học chung đã được chứng minh ở Ai Cập, Chi Lê và Lesotho. Sự tăng cường thể chế thường bao gồm:

. Phân công trách nhiệm rõ ràng đối với các cơ quan.

.Thiết lập luật pháp rõ ràng, nhất quán.

.Đảm bảo năng lực thực thi hiệu quả.

d. Động viên các nguồn tài chính

Sự thực thi chiến lược môi trường không phải lúc nào cũng đắt tiền. Những cải thiện về môi trường có thể đạt được ở giá rất ít ỏi hoặc không tốn kém bằng việc chuyển dịch những sai lệch chính sách hiện hành như phụ cấp năng lượng. Trong một số trường hợp, những cải thiện môi trường đòi hỏi công cụ mới. Sự tài trợ chính cho chiến lược môi trường quốc gia cần được huy động từ các nguồn bên trong và bên ngoài. Nhiều nước như Trung Quốc, Indonesia, Nhật, Ba Lan thành lập quỹ môi trường quốc gia từ việc khai thác nguồn thu của thuế ô nhiễm cho mục đích cải thiện môi trường.

e. Quan trắc và đánh giá

Sự thực thi có hiệu quả đòi hỏi phải quan trắc xem điều gì đang xảy ra để hiểu công việc nào cần làm và không cần làm. Khi các chiến lược được thực thi, có thể có những ưu tiên mới nảy sinh tương ứng với thông tin mới hoặc sự thay đổi môi trường và cấu trúc thể chế. Những chỉ thị môi trường thường là một phương pháp để phát hiện nhu cầu thông tin trên các bước thực hiện và xu thế thay đổi môi trường, thông tin này sau đó cần sử dụng để điều chỉnh các chính sách nếu cần. Một số chỉ thị thể hiện có thể dựa trên các số liệu thống kê thu thập thường xuyên đối với các nguồn tài nguyên như rừng, đàn cá .... Trong các trường hợp khác, ví dụ như ô nhiễm không khí đô thị, các hệ thống quan trắc đặc biệt cần thiết phải thiết lập và duy trì. Rất nhiều nước chỉ thiết lập các hệ thống thông tin môi trường và rất ít nước phát triển các chỉ thị thể hiện dựa trên các cơ sở dữ liệu.

3.2. Sự thu hút tham gia của những người chủ chốt

Thực tiễn với việc thực hiện có kế hoạch môi trường vẫn là vấn đề thời sự. Tuy nhiên, những bài học từ các nước như Ghana, Madagasca cho thấy những chiến lược môi trường có cơ hội tốt để thực hiện thành công khi có sự tập hợp rộng lớn những người chủ chốt từ cộng đồng và từ các ngành tư nhân tham gia vào chuẩn bị. Những chiến lược này cũng là khả thi nhất và được dựa trên cơ sở hiểu biết, tri thức rộng lớn hơn và sự uỷ nhiệm theo từng phần của các nhóm được lôi kéo vào. Những người chủ chốt trong quá trình đô thị hoá bao gồm:

- Những người kiểm soát các công cụ thực hiện (chính phủ).
- Những người gây nên hoặc bị ảnh hưởng của các tác động môi trường (công nghiệp, người nghèo).
- Những người có thông tin tương ứng và kinh nghiệm tay nghề (cộng đồng khoa học; tổ chức không chính phủ trong và ngoài nước, công cụ nghe nhìn,...).

Hai mạng lưới quan trọng những người chủ chốt thường hay bỏ qua là Bộ Tài chính và Kế hoạch và những người gây suy thoái môi trường (ví dụ, những người sử dụng đất chính hoặc các nhà công nghiệp và những người gây ô nhiễm khác). Cần cố gắng thu hút những người chủ chốt này vào quá trình soạn thảo chiến lược ngay từ giai đoạn đầu, bởi vì họ rất quan trọng trong việc thực hiện những cải thiện môi trường.

3.3. Lợi ích của sự tham gia

Sự tham gia là một quá trình mà qua đó những người chủ chốt gây ảnh hưởng và chia sẻ sự kiểm soát cùng những sáng kiến phát triển, những quyết định trong quản lý những tài nguyên mà chúng tác động đến họ. Những kinh nghiệm của nhiều nước đã khẳng định những lợi ích trong tham gia của những người chủ chốt. Để hình thành các chiến lược môi trường, sự tư vấn và tham gia của những người chủ chốt có thể đem lại những lợi ích sau:

- Mở rộng tri thức và tư duy trên các vấn đề, cân nhắc và trao đổi những ý kiến sẵn có trong khoảng thời gian giới hạn.

- Tăng cường tranh luận và trao đổi những hiểu biết của các vấn đề chính, cả trong và giữa các vấn đề khác nhau.

- Khả năng tập trung các vấn đề khi không thể xác định được đúng đắn hoặc các giải pháp liên quan, ví dụ những vấn đề có thể thay đổi các giá trị hoặc cách sống hoặc những điều kiện địa phương, hoặc chúng có thể gây ra sự đói nghèo hoặc các vấn đề khác mà chúng không bộc lộ tức thời.

Xác định những mục tiêu thực tiễn và hiện thực, mục đích và các tiêu chuẩn mà chúng được dung hoà sao cho nhận được sự chấp thuận của địa phương, nhiều ý nghĩa và có tính khả thi .

- Tạo ra sự uỷ nhiệm theo từng phần của chiến lược và cùng chuẩn bị của các nhóm chuyên trách.

- Sự tín nhiệm chính trị rộng lớn hơn so với các chiến lược

mà các nhà kỹ thuật và quan liêu soạn thảo ra. Mặc dù sự thu hút tập hợp lớn các hoạt động nên cần phải thống nhất trên nền rộng về các vấn đề môi trường quốc gia, quan điểm cùng tham gia có thể sẽ đắt giá về phương diện thời gian, các kỹ năng đặc biệt, giao lưu và yêu cầu quản lý. Trong khi hình thành các chiến lược môi trường quốc gia với sự tham gia tối thiểu phải kéo dài ít nhất từ 3 đến 6 tháng, những thực hiện cùng tham gia nhiều hơn phải từ 18 tháng đến 4 năm. Mặc dù thương lượng này, sự tham gia có hiệu quả bởi những người chủ chốt trong những giai đoạn đầu của việc soạn thảo chiến lược môi trường, phải thể hiện sự hợp tác ở những giai đoạn sau, cũng như trong thời gian thực hiện bổ sung.

3.4. Quản lý chiến lược

Việc điều phối những người được thu hút cùng tham gia trong sự phát triển chiến lược môi trường cần phải tối thiểu hoá một số chi phí liên quan đến số lớn các hoạt động được thu hút vào. Những nước như Giambia, Uganda, và Srilanca đã sử dụng phương tiện này như một cơ quan đại diện chỉ đạo, ban chỉ đạo và những nhóm làm việc về các vấn đề đặc biệt để đạt được mục tiêu này.

a. Cơ quan chỉ đạo

Tuyệt đại đa số người thường cho rằng vai trò điều phối chủ yếu trong các hoạt động quản lý chiến lược môi trường phải là cơ quan đại diện về môi trường hoặc Bộ. Những kế hoạch môi trường quốc gia nhìn chung hiệu quả nhất khi sự chuẩn bị thu hút được những Bộ có trách nhiệm về kinh tế cũng như ra quyết định về môi trường. Ở Nicaragoa, sự thu hút Bộ Kinh tế như là cơ quan điều phối trong quá trình kế hoạch hoá, với sự hỗ trợ kỹ thuật từ những Bộ khác đã xuất hiện tình trạng chính trị của các văn bản kết luận, văn bản này cuối cùng do ông Chủ tịch chiến lược về môi trường của nước đó ký.

b. Ban chỉ đạo

Ban chỉ đạo bao gồm nhiều cơ quan có tác dụng cung cấp nhiều chỉ dẫn về các chính sách chủ yếu và các vấn đề, và bảo đảm sự điều phối hiệu quả trong số những người chủ chốt. Họ là những Bộ liên quan, các tổ chức không chính phủ và những đại diện các ngành tư nhân. Ở Uganda, ví dụ, sự chuẩn bị chiến lược môi trường quốc gia thu hút ban chỉ đạo cấp cao do Thủ tướng làm Chủ tịch và gồm 12 Bộ trưởng khác. Các đại diện của các tổ chức tài trợ có thể được lôi cuốn vào khi đất nước có ý định tìm kiếm các nguồn kinh phí bên ngoài để đảm bảo việc thực hiện kế hoạch liên tục.

c. Những nhóm làm việc theo các vấn đề đặc thù

Trong việc chuẩn bị chiến lược môi trường quốc gia, ở nhiều nước các nhóm làm việc được tổ chức ra và cung cấp cho họ các thông tin về những vấn đề môi trường đặc thù (Ví dụ: Chất lượng nước và không khí, tài nguyên thiên nhiên, môi trường đô thị). Những nhóm này gồm các cố vấn, các tổ chức không chính phủ địa phương và những thành viên của các hội khoa học và viện hàn lâm.

3.5. Sự phát triển một chiến lược lưu thông

Thừa nhận sự cần thiết cho việc lưu thông có hiệu quả trong việc xác định các mối liên quan của nhiều nhóm người chủ chốt. Guinea công bố quá trình khởi thảo ưu tiên gồm các tổ chức không chính phủ địa phương và chiến dịch truyền thông bằng nhiều phương tiện để động viên quyền lợi cộng đồng. Kinh nghiệm cho thấy, chiến lược lưu thông có thể là rất quan trọng về phương diện cổ vũ sự tham gia trong kế hoạch hoá môi trường. Chiến lược như vậy sẽ tập trung vào vấn đề là làm sao lưu giữ những người tham gia thông tin với nhau, đảm bảo rằng những người chủ chốt khác nhau nhận được những thông tin liên quan, tái sinh các phản hồi và xác định những phương tiện phù hợp nhất để truyền đạt thông tin.

3.6. Cải tiến sự thể hiện và thể chế

Nếu không có luật pháp rõ ràng và những cơ quan có hiệu quả, những chính sách được thừa nhận tốt và những hoạt động định hướng vào các vấn đề môi trường ưu tiên thì không thể triển khai vào thực tiễn. Đa số những chiến lược môi trường quốc gia nhấn mạnh 3 lĩnh vực chủ chốt để cải tiến sự thể hiện về thể chế:

- Phân công các chức năng rõ ràng theo cơ quan.
- Thiết lập luật lệ rõ ràng và thích hợp.
- Đảm bảo năng lực áp dụng hiệu quả.

Việc làm sáng tỏ các chức năng của các cơ quan là cần thiết vì những vấn đề môi trường thường không có ranh giới và thu hút nhiều cơ quan khác nhau. Những thiết đặt thể chế được phác họa rõ là rất quan trọng để thực hiện có hiệu quả và phân định trách nhiệm của các cơ quan, do đó, cần thiết phải.

a. Hạn chế tới mức thấp nhất những bất đồng xung khắc

Chương trình môi trường của Nicaragoa đã chứng minh tầm quan trọng của việc đảm bảo sự quan trắc và tăng cường các trách nhiệm không được định vị nơi mà sự xung khắc quyền lợi tồn tại. Ở đây Bộ Khoa học và Công nghệ Môi trường điều hành công nghiệp cá, những mùa khi đánh cá cho phép việc đánh bắt tổng thể, địa điểm đánh cá,... Tuy nhiên Bộ Kinh tế có trách nhiệm chính trong trao đổi quốc tế để tăng cường các quy định đánh bắt.

b. Xác định rõ tình trạng và các chức năng của các cơ quan liên đới

Trong những trách nhiệm đã vạch ra cho các cơ quan, hàng loạt các chiến lược môi trường chủ trương xác định sự phân chia hợp lý lao động giữa chính quyền Trung ương, Tỉnh và Địa phương. Nhiều người khuyên rằng, những tiêu chuẩn tối thiểu của không khí và nước cần được thiết lập ở mức quốc gia, bởi vì

sự ganh đua trong số cơ quan Nhà nước và thành phố với sự hấp dẫn phát triển công nghiệp có thể đưa những quyền pháp lý dưới quốc gia chấp nhận các tiêu chuẩn môi trường thấp hơn. Ngược lại, những quyết định liên quan tới sự cung cấp các dịch vụ môi trường địa phương như thu gom chất thải rắn được uỷ thác cho chính quyền địa phương. Như được phản ánh trong chiến lược của Yemen là sự phân tán các chức năng quản lý môi trường phải được ủng hộ và hưởng ứng của những người chuyển giao đầy đủ các nguồn tài chính hoặc lợi tức tăng quyền lực để cho phép phân bổ hợp lý những dịch vụ này.

c. Đảm bảo việc điều phối hiệu quả giữa những cơ quan Nhà nước và những người hoạt động khác trong khi từng cơ quan tiến hành các trách nhiệm quản lý môi trường điển hình của nó, một số loại cơ chế tổ chức nhìn chung cần đảm bảo sự điều phối có hiệu quả. Điều này đòi hỏi sự tăng quyền lực cho một cơ quan với tình trạng chính trị đủ để điều phối các chính sách và cung cấp sự hỗ trợ kỹ thuật và chính trị cho các cơ quan thuộc Ngành, Địa phương hoặc Nhà nước.

3.7. Thiết lập luật lệ rõ ràng và hợp lý

Một Quốc gia có thể chưa có luật môi trường và thường có những sai sót. Một yếu tố tối quan trọng trong quản lý môi trường là sự thiết lập luật lệ môi trường rõ ràng và hợp lý. Nhiều kế hoạch môi trường quốc gia cần thiết phải:

a/ Ban hành những quy định rõ ràng và mềm dẻo để thi hành luật

Những luật đang hiện hành có thể cung cấp những quy định khôn ngoan để bảo vệ môi trường. Tuy nhiên, nhiều nước vẫn phải cần những quy định và tiêu chuẩn để hỗ trợ cho luật. Như được phản ánh trong chiến lược môi trường của Bungari và Ba lan, nó có thể cần thiết phải xem xét những quy định và tiêu chuẩn hiện hành mà chúng rất nghiêm ngặt và lỗi thời.

b/ Đảm bảo tính kiên định của luật môi trường và các khuyến khích

Các tác nhân gây nên suy thoái môi trường thường đáp lại nhanh hơn đối với những khuyến khích kinh tế hơn là đối với những quy ước ngặt nghèo. Như vậy, để cho hiệu quả, các luật môi trường không được mâu thuẫn với những khuyến khích. Trong một số trường hợp, sự mâu thuẫn giữa các luật và các khuyến khích đòi hỏi phải sửa đổi.

Những khuyến khích tài chính được áp dụng cho những chủ trại chăn nuôi gia súc ở Amazôn, Brazil trong những năm đầu 1980. Ví dụ, động viên bảo vệ rừng nhiệt đới nguyên sinh, mặc dù luật đòi hỏi là 50% của tổng diện tích nông nghiệp và cơ sở chăn thả phải để lại trong rừng.

3.8. Xây dựng năng lực thực hiện

Nhiều cơ quan quốc gia, nhà nước và địa phương ở những nước đang phát triển thiếu các nguồn tài nguyên cần thiết những khuyến khích và đào tạo đội ngũ để tiến hành các chức năng quản lý môi trường. Trong một số trường hợp, sự thể hiện thể chế yếu sẽ phản ánh lên sự thiếu hụt sự giao phó chính trị đối với các mục tiêu môi trường. Để nhấn mạnh các mối liên quan này, các chiến lược môi trường đối với các nước như Ba Lan và Indonesia thấy sự cần thiết sau:

a/ Đảm bảo ước muốn chính trị: Những quyết định chính trị thường là trách nhiệm của những người ở Trung ương. Một phương thức để đảm bảo ước muốn chính trị là tăng cường quyền lực cho dân ở ngoại vi và tạo điều kiện cho họ tham gia qua việc giáo dục môi trường, các chương trình nâng cao dân trí. Sự chấp nhận những thủ tục rõ ràng, sự phát triển những cơ quan chịu trách nhiệm và công bố luật pháp tác động đến tổ chức lại hành chính liên quan.

b/ Tương xứng hợp những trách nhiệm quản lý với việc tài trợ và kinh nghiệm vốn có.

Những trách nhiệm quản lý môi trường sẽ chỉ được giao phó cho những cơ quan có tài trợ cần thiết và kinh nghiệm kỹ thuật để thi hành. Các nguồn tài chính có thể nhận từ ngân sách quốc gia, từ lợi tức đặc biệt cho các mục đích môi trường, và có thể từ bên ngoài.

c / Tăng cường hệ thống khuyến khích và phạt

Bất kể ngành tư nhân hay công cộng, người dân cần sự khuyến khích chuẩn theo các luật môi trường. Đối với những nguồn gây ô nhiễm tư nhân, mối đe doạ tiền phạt hoặc bỏ tù đều có thể được coi là sự khuyến khích quyền lực, nhằm hạn chế sự thiệt hại môi trường. Những khuyến khích cũng cần được áp dụng đối với cơ quan chính phủ hoặc các hãng kinh doanh, khi họ gây ra ô nhiễm hoặc không tuân thủ những trách nhiệm môi trường của họ. Ở Trung Quốc, ví dụ, các cơ quan bảo vệ tiến hành thanh tra hàng năm về chất lượng môi trường ở mỗi quận trong đô thị. Cơ quan bảo vệ môi trường quốc gia chịu trách nhiệm quan trắc 37 thành phố chính, những thành phố khác được kiểm tra bởi uỷ ban BVMT tỉnh. Hiện trạng của những thành phố khác nhau đem ra so sánh 10 đơn vị tốt nhất và 10 đơn vị kém nhất sẽ được nêu ra trên phương tiện thông tin đại chúng.

d / Mở rộng cơ hội thu hút các ngành tư nhân

Những ngành tư nhân như các nhóm cộng đồng, các tổ chức không chính phủ địa phương và quốc tế, các hãng tư nhân, các cơ quan nghiên cứu - có thể đóng vai trò chủ chốt trong phát triển và thực hiện chiến lược môi trường. Các nhóm cộng đồng ở địa phương xác định những vấn đề môi trường địa phương quan trọng nhất và đề nghị các đường hướng khắc phục. Ở Gambia, các tổ chức không chính phủ có thể đóng vai trờ quan trọng bằng việc quan trắc sự thể hiện của các cơ quan chính phủ, các ngành nghề công cộng truyền thống và như vậy rẻ hơn, hiệu quả hơn .

3.9. Động viên các nguồn tài chính

Việc thực hiện các chiến lược môi trường đòi hỏi sự động viên đầy đủ các nguồn tài chính, để đảm bảo tính nhất quan với phương châm "người gây ô nhiễm phải trả tiền", sự tài trợ trong nước trước hết phải xuất phát từ những thứ có trách nhiệm với suy thoái môi trường. Tuy nhiên, do những lợi ích cải tạo môi trường thường dồn lại cho xã hội ở diện rộng, đặc biệt những người nghèo, chính phủ thường đòi hỏi những đóng góp cho các chi tiêu này qua những ngân khố quốc gia. Thông thường dễ dàng hơn khơi dậy các nguồn trong nước cho các chiến lược môi trường quốc gia nếu kế hoạch hoá của đất nước và các Bộ Tài chính các Ngân hàng chính được thu hút vào việc chuẩn bị chiến lược môi trường. Ở Brazil, Trung Quốc, Ấn Độ, Indonesia , Triều Tiên, Nga, Thái Lan, ví dụ, các chính phủ đã thành lập quỹ thanh toán ô nhiễm và môi trường quốc gia với kênh ngân khố từ thuế ô nhiễm môi trường và các nguồn khác để đầu tư cho vấn đề môi trường ưu tiên. Các nhà tài trợ bên ngoài có thể cũng là nguồn tài trợ quan trọng.

3.10. Quan trắc và đánh giá

Các chương trình môi trường quốc gia cần phải liên tục cập nhật và đổi mới để phản hồi thông tin mới và thay đổi những ưu tiên và các điều kiện môi trường. Bằng phương pháp này, việc kế hoạch hoá và thực hiện các hoạt động chủ chốt cần được điều chỉnh để hướng vào những vấn đề nổi cộm trước lúc chúng trở nên rất đắt. Ở một số nước, ví dụ , nêu cao tầm quan trọng của quan trắc và đánh giá bằng việc lồng ghép với những bước tiếp theo để đảm bảo rằng kế hoạch sẽ được xem xét định kỳ và cập nhật. Để cho mục đích này, một văn phòng thực hiện nhỏ được thành lập để tiến hành quan trắc và đánh giá, cũng như cung cấp mối liên hệ giữa các tổ chức không chính phủ và chính phủ, phát triển các hoạt động đào tạo và điều phối các chương trình tài trợ ở trong nước.

Để tiến hành quan trắc và đánh giá, một câu hỏi chủ yếu là làm thế nào để đo tiến bộ trong việc đạt được các mục tiêu môi trường.

Nhiều nước đã phát triển các chỉ thị, như chỉ thị mô tả tình trạng môi trường về phương diện các nồng độ chất gây ô nhiễm hoặc diện tích đất bị tác động xói mòn, mặc dù những chỉ thị này không trực tiếp quan hệ tới các mục đích của chính sách.

Để hỗ trợ cho tiến trình quan trắc, các nước cần cung cấp công cụ, phương tiện cho việc thu thập và xử lý thông tin liên quan tới sự thể hiện môi trường. Đôi khi các số liệu mới cần thu thập phải tốn thời gian và đắt, nhiều nước bắt đầu dựa trên những số liệu theo ngành hiện có, chấp nhận nó ở nơi có thể để phục vụ cho những nhu cầu quản lý môi trường. Khi những yêu cầu thông tin ưu tiên được xác định trong khi thực hiện chiến lược, các cố gắng cần hướng tới việc phổ biến cơ sở dữ liệu quốc gia.

Các số liệu môi trường cũng cần được sử dụng để tích hợp những vấn đề môi trường và kinh tế trong phạm vi rộng của việc đề ra chính sách cho phát triển quốc gia. Sự cạn kiệt các khoáng sản và nhiên liệu hoá thạch, việc sử dụng không bền vững các tài nguyên thiên nhiên như hải sản, rừng và sự xói mòn, thoái hoá đất. Tất cả sẽ được xem như sự thủ tiêu các tài sản kinh tế quốc gia. Cách tiếp cận như vậy đối với tài nguyên có tính tới sự thu hút, sự chú ý của các Bộ Tài chính và Kế hoạch hoá, cũng như các cơ quan Môi trường, giúp gắn kết những vấn đề tài nguyên với chương trình nghị sự chính sách kinh tế rộng lớn hơn.

Mối quan hệ này được tăng cường bởi những chỉ thị kinh tế mới được phát triển, đặc biệt là những biện pháp tiết kiệm quốc gia tính toán cho sự cạn kiệt và suy thoái các tài nguyên môi trường.

Cuối cùng, việc quan trắc và đánh giá là những công cụ rất cần thiết để tái thể hiện các chương trình hành động và các chiến lược môi trường quốc gia. Như đã phản ánh bởi tính chất

cập nhật của các chiến lược môi trường được chuẩn bị cho Bungaria vào 1991 - 1992, sự thực hiện quan trắc và đánh giá liên quan tới những mục tiêu và các chương trình ưu tiên đã được thiết lập trong các văn bản gốc là bước chủ chốt trong quá trình xem xét nó.

V. MƯỜI NGUYÊN TẮC CỦA TRƯỜNG PHÁI MÔI TRƯỜNG HỌC MỚI

Trong những năm gần đây, nhận thức của chúng ta về mối liên hệ giữa phát triển kinh tế và bảo vệ môi trường (BVMT) đã có những chuyển biến sâu sắc. Những khuyến nghị quan trọng về phát triển bền vững đã được nêu ra trong báo cáo của Uỷ ban về Trái Đất năm 1987 và hội nghị thượng đỉnh về Trái Đất ở Rio De Jannerio năm 1992. Dưới đây là một số các khuyến nghị đó:

- Có một mối liên hệ hữu cơ và mang tính quyết định giữa phát triển kinh tế và BVMT.

- Chi phí của các chính sách kinh tế không phù hợp với môi trường là rất cao.

- Giải quyết những vấn đề môi trường đòi hỏi phải giảm đói nghèo.

- Tăng trưởng kinh tế nên đặt trong mối quan hệ tổng thể với giá trị môi trường.

- Các vấn đề môi trường không có giới hạn biên giới, sự hợp tác toàn cầu và khu vực là cần thiết trong việc giải quyết những vấn đề nội bộ quốc gia cũng như khu vực.

Tuy nhiên, việc thừa nhận và thực thi các khuyến cáo này còn rất hạn chế nên các vấn đề môi trường vẫn tiếp tục diễn ra và ở nhiều nước tình hình vẫn chưa sáng sủa. Tuy vậy, ở một số nước khác thì lời nói đã đi đôi với việc làm. Một số nhà hoạch định chính sách bắt đầu bỏ tiền của, tri thức, kỹ thuật, công

nghệ vào các hoạt động vì môi trường. Gần 100 nước trên thế giới hiện đã chuẩn bị các chiến lược BVMT quốc gia và những thay đổi tích cực trong việc giải quyết các vấn đề môi trường đang diễn ra ở gần một nửa số nước này. 68 nước hiện đang nhận sự hỗ trợ về tài chính và kỹ thuật của ngân hàng thế giới nhằm thực hiện cải tổ chính sách môi trường và đầu tư vào các dự án có liên quan các khoản cho vay để thực hiện các mục tiêu này vượt quá con số 11 tỷ USD. Nếu tính thêm các khoản đồng tài trợ và hỗ trợ của bản thân các nước thì tổng số vốn đầu tư lên tới 25 tỷ USD.

Trong quá trình thực hiện thì một "Trường phái mới về môi trường học" đang nổi lên có những chính sách khác biệt với những chính sách truyền thống của các nước công nghiệp phát triển. Họ đã đưa ra mười nguyên tắc chỉ đạo của "Trường phái môi trường học mới". Mặc dù hiện nay những nguyên tắc này có thể xem là đơn giản và không còn bàn cãi, nhưng một thập kỷ trước đây sự việc không phải "thuận" như vậy.

Các nguyên tắc này đã đại diện cho cái tương phản với những nguyên tắc hoạch định chính sách môi trường của các nước thuộc khối tổ chức hợp tác và phát triển (OECD) trong vòng 30 năm qua.

Nguyên tắc 1: ***Xây dựng các định hướng ưu tiên một cách thận trọng***

Tính chất nghiêm trọng của các vấn đề môi trường và sự khan hiếm của các nguồn lực tài chính đòi hỏi phải lựa chọn các định hướng được ưu tiên hàng đầu và thực hiện đồng bộ các hoạt động duy tu bảo dưỡng. Kế hoạch hành động vì môi trường của Đông Âu do Ngân hàng Thế giới, cộng đồng Châu Âu và tất cả các nước trong khu vực soạn thảo là một nỗ lực có tính chất mở đường, đã đem lại nhiều kết quả rất đáng khích lệ. Dựa trên cơ

sở phân tích kỹ thuật, y tế, năng suất và các tác động sinh thái của những vấn đề môi trường, kế hoạch đã chỉ ra những vấn đề cấp bách cần phải giải quyết. Thái Lan là một nước tiên phong trong lĩnh vực này, khi vào năm 1992, việc xây dựng các định hướng ưu tiên đã cho thấy, ô nhiễm môi trường là một trong những vấn đề cốt lõi nhất và một chiến dịch sâu rộng nhằm hạn chế sử dụng dầu lửa đã được triển khai trong cả nước. Đến nay có gần 50 nước đang phát triển đã thực hiện nghiêm chỉnh chính sách xây dựng các định hướng ưu tiên trong chương trình BVMT.

Nguyên tắc 2: ***Tăng cường tiết kiệm***

Những chính sách môi trường thành công chưa hẳn đã tốn kém. Đặc biệt các nước đang phát triển không thể chịu đựng các giải pháp rất tốn kém thường sử dụng ở các nước phát triển. Do đó, một giải pháp lấy nhân tố hiệu quả chi phí làm nền tảng thường được quan tâm nhiều hơn. Các nước như Chilê, Cộng Hoà Séc và Mêhicô đã đi đầu trong những nỗ lực này. Nhân tố hiệu quả chi phí cho phép thu được nhiều kết quả đặt ra trong điều kiện nguồn lực hạn chế. Nó đòi hỏi một phương pháp tiếp cận đa ngành - các chuyên gia về môi trường, các nhà kinh tế cùng phối hợp hành động để tìm ra những phương pháp giải quyết các vấn đề môi trường với chi phí nhỏ nhất. Phương pháp giảm chất thải Cacbon ở Ucraina là một ví dụ. Nó cho thấy, chi phí của các phương án lựa chọn để hạ thấp chất thải Cacbon thay đổi rất lớn. Chi phí thuần tuý của việc đưa vào sử dụng hệ thống đo lường khí đốt và hoàn thiện hiệu quả công nghiệp được đánh giá là âm, bởi vì giá trị năng lượng tiết kiệm được vượt quá chi phí bỏ ra, trong khi đó chi phí đưa vào sử dụng hệ thống sưởi bằng than hay khí đốt là dương và thường rất lớn. Việc đưa ra những phương án lựa chọn có chi phí nhỏ nhất, có thể giảm chất

thải với chi phí vừa phải, thậm chí là âm.

Nguyên tắc 3: ***Khai thác mọi cơ hội (Chính sách win - win) - cùng có lợi***

Một số lợi ích thu được từ chính sách môi trường đòi hỏi đầu tư vốn và chấp nhận mối quan hệ đánh đổi - được cái này mất cái kia. Mặt khác, một số lợi ích có thể đạt được một cách gián tiếp nhờ "hiệu ứng số nhân" thông qua hoạch định các chính sách môi trường, góp phần nâng cao hiệu quả kinh tế và giảm đói nghèo. Trong điều kiện khan hiếm các nguồn đầu tư vào các dự án khắc phục môi trường, loại hình chính sách này có thể đóng vai trò tiên phong. Ví dụ: Giảm trợ cấp trong quá trình sử dụng tài nguyên thiên nhiên là một chính sách win - win nổi bật nhất. Các thống kê cho thấy, bao cấp năng lượng ở các nước đang phát triển Đông Âu đã giảm gần một nửa, từ khoảng 200 tỷ USD/năm kể từ đầu thập kỷ 90. Ngày càng có nhiều quốc gia như Bangladesh và Indonesia đã xoá bỏ bao cấp về sử dụng thuốc trừ sâu. Các nước khác như Trung Quốc và Ấn Độ đã bắt đầu cắt giảm bao cấp với nước tưới tiêu, chiếm hơn 80% tổng lượng nước sử dụng. Làm rõ ràng và phân phối lại quyền sở hữu tài sản cũng là một chính sách "win - win" khác. Các nước như Ajerbaijan; Colombia; Philippines và Nam Phi hiện nay đang lao vào công cuộc cải tổ kinh tế và chính sách đất đai theo cơ sở thị trường, từ đó người ta dự kiến sẽ thu được những ảnh hưởng tích cực đến môi trường sinh thái.

Nguyên tắc 4: ***Sử dụng các công cụ thị trường nếu có thể***

Về nguyên tắc cũng như thực tiễn, các động cơ ngăn chặn sự huỷ hoại môi trường có cơ sở thị trường thường thu được hiệu quả cao nhất. Chúng tương phản với cơ chế quản lý bao cấp,

mệnh lệnh hình thức trước đây. Các nước đang phát triển đang thử nghiệm các biện pháp mới, đòi hỏi trả chi phí ô nhiễm môi trường, giấy phép kinh doanh, ... Ví dụ, Chilê và Pêru gần đây đã ban hành luật đánh bắt cá mới, trong đó việc đánh bắt cá phải có giấy phép của Nhà nước. Ở Trung Quốc bắt buộc phải đóng tiền đối với chất thải SO_2 ; Ở Malaysia vừa qua đã củng cố, hoàn thiện hệ thống trả phí môi trường. Ở Việt Nam, Bộ Khoa học Công nghệ và Môi trường đã triển khai cuộc thanh tra diện rộng chuyên đề về BVMT trên phạm vi toàn quốc từ tháng 6/1997 đến tháng 11/1997. Trong đợt này đã thanh tra 9384 cơ sở đạt 138% so với chỉ tiêu (6800), xử phạt hành chính về BVMT 4390 cơ sở (chiếm 47%) trong đó phạt cảnh cáo 2175, phạt tiền 2215 cơ sở, tổng số tiền phạt là 1.566.810.000đ, kiến nghị chính quyền địa phương đình chỉ hoạt động 114 cơ sở.

Nguyên tắc 5: *Tinh giảm bộ máy quản lý điều hành*

Tại nhiều nước đang phát triển, năng lực cưỡng chế thi hành luật pháp và năng lực hành chính thường cũng khan hiếm như tiền của. Họ không thể thực hiện giải pháp "Cưỡng chế mạnh" như các nước công nghiệp và họ thử nghiệm các chính sách tự quản (các kế hoạch khôi phục khoáng sản và những cam kết thực hiện) và các công cụ trực tiếp (thuế nhiên liệu hay hạn chế nhập khẩu một số chủng loại thuốc trừ sâu) có ít sự can thiệp hơn của Nhà nước và nhận thấy rằng, các tổ chức phi Chính phủ và các nhóm cộng đồng có thể chấp hành đầy đủ các quy định. Ý kiến của công luận có thể có vai trò đầy quyền lực trong việc vạch trần và lên án sự lạm dụng môi trường quá mức của các doanh nghiệp tư nhân và các tổ chức của Chính phủ. Vào năm 1996, Indonesia với sự hỗ trợ của Ngân hàng Thế giới đã đưa vào sử dụng hệ thống 5 sao trong việc xếp hạng hoạt động

BVMT của các doanh nghiệp. Tăng cường công tác tuyên truyền giáo dục về BVMT cho mọi tầng lớp xã hội thường mang lại nhiều kết quả hơn các phương pháp quản lý truyền thống.

Nguyên tắc 6: ***Hãy làm việc với khu vực tư nhân, không nên cản trở nó***

Nhiều Chính phủ đang thay đổi quan điểm từ kiểm soát khu vực tư nhân là chủ yếu sang hình thức đối thoại và các chương trình đàm phán, giám sát làm nền tảng. Các Chính phủ đang làm việc với các lãnh đạo khu vực tư nhân nhằm khuyến khích các hoạt động vì môi trường trên khắp các lĩnh vực (bao gồm cả công nghiệp khai khoáng). Các chương trình tự quản và cấp chứng chỉ xác nhận độc lập cũng có vai trò rất quan trọng. Bên cạnh đó, những giải pháp mới nhằm huy động các dòng tài chính tư nhân đổ vào các chương trình vì môi trường cũng đang được triển khai.

Tài trợ tư nhân cũng là kênh dẫn đến các hoạt động cải thiện môi trường như phương thức xử lý chất thải (công ty Huy Hoàng, Lạng Sơn), nâng cao hiệu quả sử dụng năng lượng. Ngân hàng Thế giới đang khuyến khích xu hướng này thông qua các công cụ bảo lãnh rủi ro ...

Nguyên tắc 7: ***Xã hội hoá công tác BVMT***

Khi giải quyết những vấn đề môi trường, cơ hội thành công nhìn chung sẽ được nhân lên nếu các công dân địa phương tích cực hưởng ứng. Điều này đã được khẳng định trong các chương trình nông thôn, chương trình quản lý ô nhiễm và chất thải trên địa bàn thành phố. Việc thu hút mọi tầng lớp nhân dân tham gia BVMT là cần thiết do 4 lý do sau đây:

a/ Các công dân địa phương thường am hiểu hơn các viên chức Chính phủ trong việc xây dựng những định hướng ưu tiên cho hành động.

b/ Các thành viên của cộng đồng địa phương thường nắm bắt nhanh nhậy các giải pháp hữu hiệu và ít tốn kém mà Chính phủ có thể không biết đến.

c/ Việc khuyến khích và cam kết của các cộng đồng thường góp phần to lớn vào việc hoàn thành dự án môi trường. Ví dụ các dự án bảo vệ đất đai, trồng cây gây rừng. Các chương trình hành động sẽ đạt được nhiều kết quả hơn nếu chúng lôi cuốn được nhiều người hưởng lợi từ chương trình tham gia.

d/ Xã hội hoá công tác môi trường. Phần lớn các cuộc cải cách chính sách môi trường thường gặp phải những chống đối từ các giới chủ hoặc các tổ chức kinh tế khác có quyền lợi bị va chạm. Do đó, chương trình BVMT đòi hỏi phải có những "Cử tri bỏ phiếu" BVMT; họ hoạt động như một đối trọng với các thế lực chống đối. Đây cũng là nguyên nhân tại sao ngày càng có nhiều quốc gia đầu tư vào các chiến dịch nâng cao nhận thức của xã hội và đẩy mạnh các phong trào vì môi trường trong các tổ chức phi chính phủ.

Nguyên tắc 8: ***Đầu tư vào các hiệp hội môi trường***

Các Chính phủ nhận thức được rằng để giải quyết các vấn đề môi trường một cách hiệu quả nhất cần có sự tham gia của nhiều cấp, nhiều ngành. Hiện nay, hầu hết các quốc gia đều thu hút các chuyên gia của tổ chức Phi chính phủ trong việc xác định hướng ưu tiên và mối liên kết tay ba - bao gồm Chính phủ, khu vực tư nhân và các tổ chức quần chúng. Hội nghị thượng đỉnh về Trái Đất năm 1992 là một ví dụ, các chương trình khu vực về biển đã đạt được những tiến bộ quan trọng ở các vùng biển Ban Tích; Địa Trung Hải; Biển Đen, Hồ Victoria. Sự phân chia các dòng sông quốc tế cũng đã được giải quyết. Ví dụ, 12 nước thuộc cộng đồng phát triển Nam Phi (SADE) đã ký một nghị định thư

về quản lý 28 con sông quốc tế trong khu vực hoặc quy hoạch tổng thể sông Mê Kông giữa Trung Quốc, Việt Nam, Lào, Campuchia và Thái Lan ...

Nguyên tắc 9: ***Cần lưu ý rằng quản lý là nhân tố quan trọng hơn cả công nghệ***

Quản lý hiệu quả quá trình sản xuất, các doanh nghiệp... có vai trò quyết định trong công tác BVMT. Nâng cao năng lực quản lý là một nhân tố bổ sung, nhưng đôi khi lại thay thế cho đầu tư vào trang thiết bị. Các nhà quản lý tốt có thể đạt được những thành công lớn trong chính sách môi trường với một chi phí thấp nhất. Ở Đông Âu, các nhà luyện kim đã cho thấy 60 - 80% giảm ô nhiễm không khí và bụi than là kết quả của các khoản đầu tư khiêm tốn vào hoàn thiện quản lý. Ở Châu Mỹ La Tinh, việc tư nhân hoá các hoạt động khai thác mỏ đã nâng cao hiệu quả quản lý sản xuất nói chung và quản lý chất thải nói riêng. Và ở Ai Cập, sự hỗ trợ về mặt kỹ thuật trong thời điểm gần đây nhằm nâng cao hiệu quả quản lý các nhà máy luyện thép đã góp phần quan trọng vào các thành tích BVMT. Ngược lại, các nhà quản lý tồi có thể huỷ hoại các lợi ích của công nghệ mới. Hàng nghìn nhà máy công nghiệp gây ô nhiễm môi trường nặng nề trên khắp thế giới đã mua trang thiết bị cùng với những công nghệ môi trường tốn kém mà hiện nay không được sử dụng hoặc bảo quản kém.

Nguyên tắc 10: *Phòng bệnh hơn chữa bệnh*

Cũng như tất cả các hoạt động khác, đối với công tác BVMT thì phòng ngừa thường ít tốn kém và hiệu quả hơn chữa bệnh. Hiện nay, nhiều nước đang nỗ lực đánh giá và giảm những tổn thất tiềm ẩn khi đầu tư vào những cơ sở hạ tầng mới. Ngày càng có nhiều quốc gia khi xây dựng các chiến lược phát triển ngành, khu vực thường đưa vào các chương trình BVMT như một bộ phận của chiến lược. Các quốc gia Nepal và Việt Nam hiện đang

lưu tâm đến chi phí và lợi ích của môi trường khi xây dựng các chiến lược năng lượng, đảm bảo sao cho chi phí thực hiện đạt giá trị nhỏ nhất. Những đánh giá về môi trường theo ngành, khu vực như vậy sẽ trở thành những chuẩn mực trong thực tiễn của những năm sắp tới. Ngân hàng Thế giới gần đây đã phát động một chương trình nghiên cứu quan trọng mang tên " Những chiếc khăn toàn cầu", trong đó những vấn đề về đa dạng sinh học và thay đổi khí hậu sẽ được đưa vào các chính sách phát triển ngành, khu vực như: Nông nghiệp, năng lượng, giao thông và cơ sở hạ tầng. Các nước như Cộng Hoà Séc, Mêhicô, Peru và Ba Lan đã nghiên cứu tỷ mỷ các cuộc cải cách kinh tế có ảnh hưởng đến môi trường như thế nào và đang nỗ lực thực hiện những chính sách môi trường bổ sung.

Mười nguyên tắc tổng quát trên đây là những kim chỉ nam cho các nhà hoạch định chính sách môi trường trên toàn thế giới. Những nguyên tắc này có đặc trưng quan trọng là đảm bảo tính nghiêm ngặt trong phân tích chi phí và lợi ích của môi trường trong quá trình hoạch định chính sách, đặt cộng đồng địa phương vào trọng tâm của chiến lược môi trường; chuẩn đoán và phát hiện các nguyên nhân gây phá hoại môi trường và thừa nhận tầm quan trọng mang ý nghĩa chính trị của cuộc cải tổ môi trường.

Chương IV

CHÍNH SÁCH MÔI TRƯỜNG TRÊN THẾ GIỚI

I. MÔI TRƯỜNG TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG

Hình thành và phát triển nền kinh tế thị trường là nhu cầu tất yếu của thời đại, là yêu cầu bức bách, là con đường đi lên của mọi quốc gia.

Nền kinh tế thị trường là nền kinh tế vận hành theo cơ chế thị trường. Cơ chế thị trường là cơ chế lấy việc sử dụng giá cả và lượng tiêu thụ trên thị trường làm tín hiệu dự đoán sản lượng và cho việc phân phối sản phẩm. Đặc trưng cơ bản của cơ chế thị trường là tìm hiểu giá cả. Giá cả thị trường truyền đạt thông tin đến cả người sản xuất và người tiêu dùng.

Tuy nhiên, đôi khi giá cả thị trường không phản ánh đầy đủ các hoạt động của người sản xuất hay người tiêu dùng. Sở dĩ như vậy là do tồn tại những ngoại ứng và những hàng hoá công cộng.

1. Ngoại ứng (Externality)

Ngoại ứng là tác động của hoạt động sản xuất và tiêu dùng không được phản ánh trên thị trường.

Ngoại ứng có thể xuất hiện giữa những người sản xuất với nhau, giữa khách hàng với nhau, hay giữa những người tiêu dùng và người sản xuất. Ngoại ứng có thể là *tiêu cực* - khi hoạt động của một bên áp đặt những chi phí cho một bên khác, hay là *tích cực* - khi hoạt động của một bên làm lợi cho bên khác.

Ngoại ứng tiêu cực nảy sinh, chẳng hạn như khi một nhà máy tuồn nước thải độc hại vào một con sông, nơi những ngư dân hàng ngày đánh bắt cá. Nhà máy càng tuồn nhiều nước thải vào sông thì số cá sống được ở đấy càng ít đi. Ngoại ứng tiêu cực xuất hiện vì nhà máy không chịu trách nhiệm về các chi phí ngoại ứng mà nó áp đặt cho ngư dân khi đề ra quyết định sản xuất của mình.

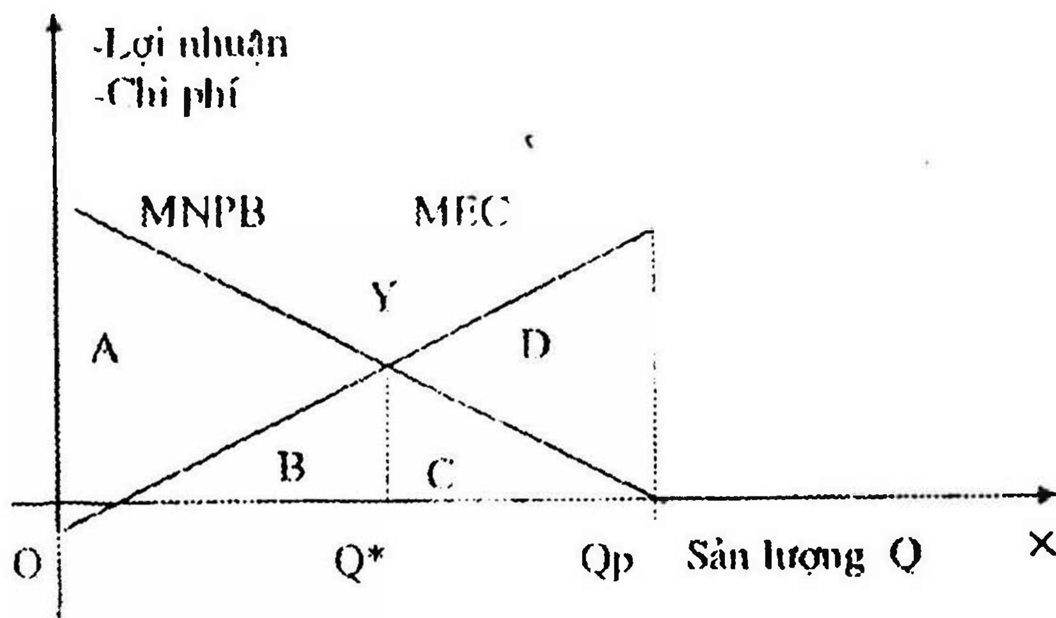
Một ngoại ứng tích cực có thể nảy sinh khi người sở hữu một ngôi nhà quét vôi lại ngôi nhà của mình và trồng được một vườn hoa hấp dẫn. Tất cả những người láng giềng đều có lợi từ hành động này, dù cho quyết định quét vôi lại và tạo dựng phong cảnh có thể đã không tính đến những lợi ích ấy cho những người láng giềng. Vì vậy, những lợi ích ấy là một ngoại ứng tích cực.

2. Ô nhiễm như một ngoại ứng

Về mặt kinh tế mà xét, ô nhiễm phụ thuộc vào tác động của chất thải. Đó là hiệu ứng vật lý đối với sinh vật như là thay đổi giống loài, giảm sút năng suất sinh học hay là phản ứng của con người đối với tác động đó như khó chịu, buồn phiền. Chúng ta có thể coi toàn bộ phản ứng của con người thể hiện sự giảm phúc lợi. Chẳng hạn, khi sản xuất giấy, các chất thải khí như SO_2, CO_2, H_2S, Cl, hay trong nước thải có lẫn axit HCl, ngoài ra còn có các chất thải rắn như bùn, vôi, sơ sợi ... Chính các chất thải này có thể làm chết đi một số thuỷ sinh vật, làm thay đổi năng suất lúa, cây trồng trong vùng. Dân cư trong vùng chịu tác động của chất thải cũng bị suy giảm sức khoẻ, ốm đau,...

Như vậy, các ngoại ứng thể hiện ảnh hưởng của một hoạt động xảy ra bên trong một hệ sản xuất lên các yếu tố khác ngoài hệ sản xuất đó.

Các ngoại ứng tiêu cực gây tổn thất phúc lợi đối với các tác nhân khác, mà tổn thất phúc lợi đó không được đền bù thì chính nó đã gây ra chi phí bên ngoài. Một điều cần lưu ý nữa là có ngoại ứng tiêu cực, có ô nhiễm nhưng không nhất thiết phải loại bỏ nó, bởi lẽ sản xuất là



Hình 20: ***Xác định mức ô nhiễm tối ưu***

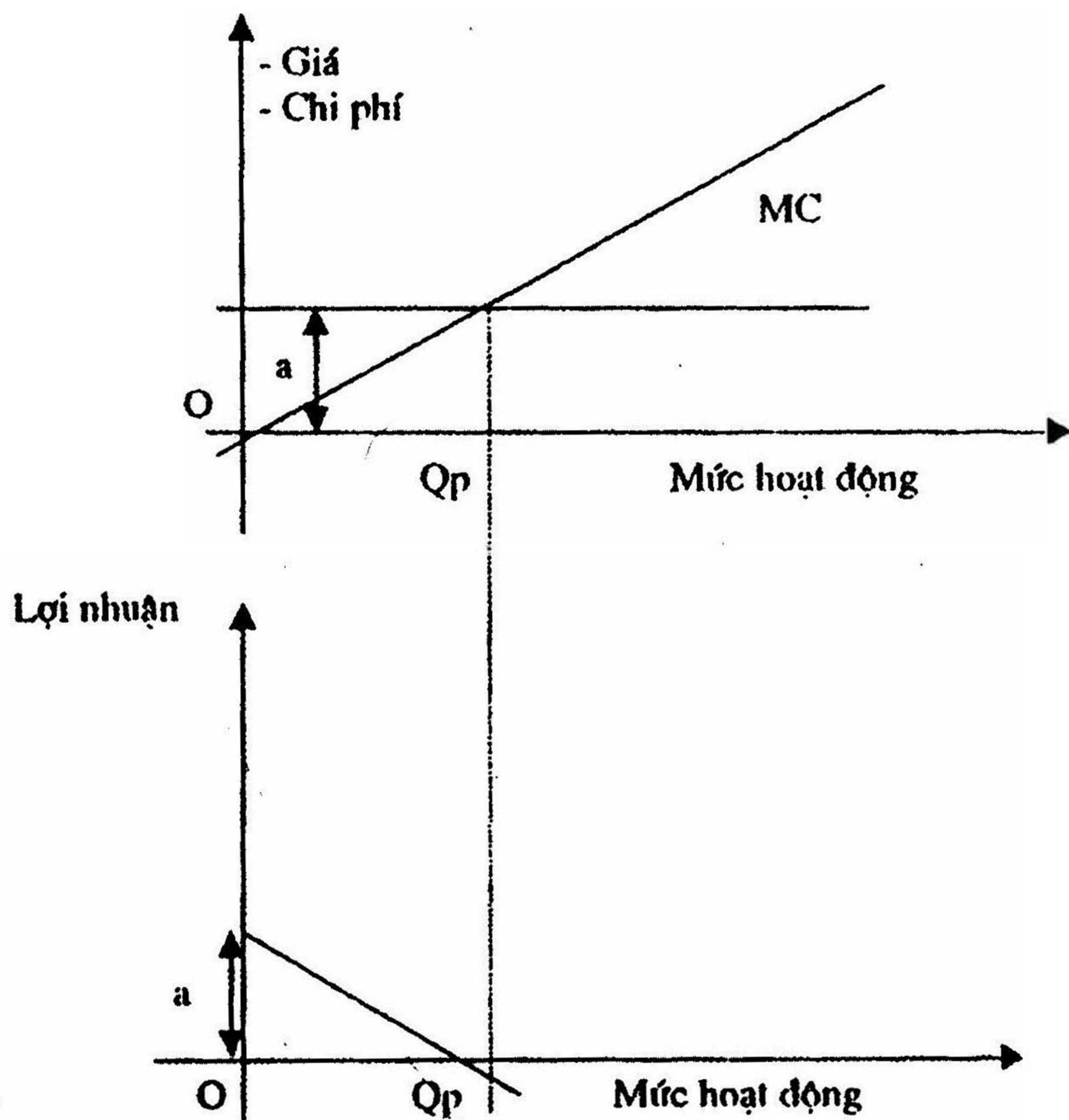
tất yếu của quá trình phát triển. Vì vậy, ngoại ứng xảy ra là điều tất nhiên. Vấn đề ở đây là ngoại ứng đến mức nào để xã hội chấp nhận được.

3. Ngoại ứng tối ưu

Xét mối quan hệ giữa mức sản xuất Q và lợi nhuận biên cá nhân của hoạt động sản xuất. Trên đồ thị, trục hoành OX là mức sản xuất Q, trục tung biểu thị chi phí hoặc lợi nhuận, còn đường MNPB biểu thị lợi nhuận biên cá nhân, tức là lợi nhuận thu được khi hoạt động thêm một đơn vị sản phẩm (hình 20).

Trên biểu đồ còn xét đến mối quan hệ giữa mức sản xuất Q với chi phí biên bên ngoài (MEC). Khi mức sản xuất Q tăng lên, chi phí biên bên ngoài tăng lên theo tỷ lệ thuận.

Ở đây, mức sản xuất Qp là mức mà tại đó lợi nhuận biên cá nhân đạt tối đa (diện tích OXQp) (hình 21).



Hình 21: ***Cách xác định đường MNPB***

Mục tiêu của xã hội là tối đa hoá hiệu số giữa tổng lợi nhuận và tổng chi phí. Tại giao điểm của MNPB và MEC (Y) tương ứng với mức hoạt động Q* chính là mức hoạt động tối ưu và OYQ* (diện tích hình B) được coi là mức ngoại ứng tối ưu.

Tại mức hoạt động Q*, ta có

$$MNPB = MEC \quad (3.1)$$

Điều đó nói lên rằng, với mức hoạt động này, lợi nhuận xã hội do hoạt động sản xuất đưa lại là tối ưu nhất (diện tích OXY, hình A). Muốn xây dựng được lợi nhuận MNPB, chúng ta tiến hành như sau:

Xuất phát từ công thức:

$$MNPB = P - MC \quad (3.2)$$

Ở đây MC là chi phí biên cho việc sản xuất ra sản phẩm gây ô nhiễm, MC gồm có chi phí bất biến và chi phí khả biến.

Xuất phát từ (3.1) và (3.2) ta có :

$$P - MC = MEC \quad (3.3)$$

hay

$$P = MC + MEC \quad (3.4)$$

Trong đó P là giá sản phẩm, MC + MEC là tổng chi phí biên do hoạt động gây ra ngoại ứng. Tổng chi phí này gọi là chi phí xã hội biên (giới hạn) (MSC). Như vậy, tại mức hoạt động tối ưu (Q*) ta có: MNPB = MEC.

và $$P = (MC + MEC) = MSC \quad (3.5)$$

Kinh tế học vĩ mô gọi đây là điều kiện tối ưu Pareto.

Như trên đã trình bày, mức hoạt động Q* sẽ gây nên ngoại ứng tối ưu và ô nhiễm tại mức hoạt động này được gọi là ô nhiễm tối ưu.

II. CƠ CHẾ TÀI CHÍNH CHO PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG

Các công cụ tài chính thường khác biệt với các công cụ ngân sách do chúng thường nằm ngoài ngân sách và được cung cấp từ các

khoản tài trợ nước ngoài, tiền vay nước ngoài, hoán đổi nợ dành cho bảo vệ môi sinh và một số khoản khác tương tự có liên quan.

Phát triển bền vững là một công cuộc cần đến năng lực tài trợ, trong đó nó đòi hỏi những khoản đầu tư cho hiện tại vì những lợi ích lớn lao gấp nhiều lần trong tương lai. Trong các tình huống như thế người ta thường vay những khoản vay dài hạn với giá trị gia tăng để phục vụ cho các lợi ích trên toàn cầu được tài trợ từ nguồn tài chính bên ngoài.

Những giải đáp đối với thứ tự tầm quan trọng của tổng số nguồn tài trợ trên khắp thế giới đòi hỏi phải thoả mãn mục tiêu của phát triển bền vững, thường đa dạng tuỳ theo các nguồn tài trợ khác nhau.

Ban thư ký của tổ chức UNCED dự kiến rằng khi thực hiện tất cả các hoạt động về môi trường theo chương trình Nghị sự 21 từ năm 1993 - 2000 đòi hỏi cần đến một nguồn lực tài trợ bổ sung là 125 tỷ đô la trong một năm hoặc 1% số GNP của các nước phương Bắc. Hơn nữa, các Chính phủ và các thành phần kinh tế tư nhân ở phương Nam cũng cần chi tiêu 500 tỷ đô la nữa cho việc định hướng nền kinh tế của họ tiếp bước theo phát triển bền vững.

Viện Tầm nhìn Thế giới (World Watch) đã dự kiến các nhu cầu chuyển nhượng tài chính của sự nghiệp phát triển bền vững ở mức 145 tỷ đô la hàng năm (dự kiến năm 1998).

Chương trình WIDER của Viện ĐH Liên Hiệp Quốc đã xác định con số này là 60 tỷ đô la trong năm 1993 và sẽ tăng lên đến 140 tỷ đô la vào khoảng năm 2000.

Viện Tài nguyên Thế giới cũng dự kiến nhu cầu nguồn tài chính bổ sung ở mức khiêm tốn hơn nhiều vào khoảng 20 - 50 tỷ đô la hàng năm.

Hầu hết trong các trường hợp quá độ chuyển sang phát triển bền vững đều được thể hiện rõ trong các thời đoạn cho vay thông thường:

Nó bao hàm việc loại bỏ các khoản trợ cấp không rõ ràng, việc xây dựng một hệ thống quá cảnh chung hay một hạ tầng cơ sở xử lý chất thải được tài trợ từ chi phí của người sử dụng hoặc được trợ cấp chéo từ các hoạt động gây ảnh hưởng xấu đến môi trường.

Theo những ví dụ khác là công việc tái trồng rừng liên quan đến hệ thống các đường phân nước, bảo dưỡng đất màu, quyền sở hữu đất đai, cải tạo các ngư trường đã xuống cấp, hay các đồng lúa khô cằn hay ngập úng, kết hợp với phương pháp giáo dục và đào tạo.

Trong quá trình thực hiện dài hạn, các dự án này sẽ tiêu tốn nhiều tiền của, vì vậy nên rót vốn là vấn đề mà chúng ta phải đương đầu. Để giải quyết được vấn đề này, chúng ta phải có một khoản tiền vay, một cơ chế truy thu (ví dụ như: Các khoản thuế, các chi phí...) cùng với kế hoạch hoàn trả ưu đãi.

Tuy nhiên cũng có nhiều thay đổi cần đến để định hướng nền kinh tế đi theo con đường phát triển bền vững, không nhất thiết bao hàm đến bất kỳ một khoản đầu tư nào, nhưng phải bao gồm một thay đổi đơn thuần trong cơ cấu khích lệ nhằm tạo nên một hoạt động ít lãng phí và phù hợp hơn với môi trường.

Cơ chế Panayotou tạo ra sự khác biệt giữa thuyên giảm các nhu cầu tài trợ (bao gồm việc loại bỏ các hàng rào ngăn cản và các yếu tố lệch lạc, cùng với việc tích cực không ngừng tận dụng các nguồn tài chính hiện có), nguồn tài chính bổ sung từ các cơ chế tài trợ hiện hành chẳng hạn như cải cách hệ thống thuế khoá, thâu tóm nguồn truy thu tiền thuế gia tăng, và tư hữu hoá các xí nghiệp của Nhà nước.

1. Những khả năng tài trợ độc lập cho các giải pháp về những vấn đề môi trường trong nước

Cơ chế Panayotou (1994) phân định một số cơ chế tài chính trong nước như sau: Tài trợ độc lập cho hạ tầng cơ sở môi trường, tài trợ độc lập bảo vệ môi trường và các chi phí cải thiện.

1.1. Tài trợ độc lập cho hạ tầng cơ sở môi trường

Ví dụ: Trong những năm 1980, đầu tư vào lĩnh vực hạ tầng cơ sở công cộng tại Thái Lan tăng vào khoảng 3% , trong khi đó đầu tư trong khu vực tư nhân tăng hơn 30%. Kết quả này dẫn đến sự ùn tắc trong giao thông và tình trạng chất lượng nước xuống cấp rõ rệt ... Sự thiếu cân bằng tương tự giữa đầu tư trong khu vực tư nhân và đầu tư trong hạ tầng cơ sở công cộng có thể nói là một trong những nguyên nhân gây ra những vấn đề ô nhiễm về môi trường chẳng hạn như : ùn tắc giao thông, ô nhiễm nước, khan hiếm nước diễn ra triền miên chủ yếu ở các thành phố lớn.

Vấn đề ở đây là thất bại trong việc truy thu doanh thu thuế thoả đáng hay trong việc xét duyệt và hoàn tất các dự án cơ sở hạ tầng đúng thời hạn do đánh giá thấp các dịch vụ công cộng và việc tách biệt giữa cung và cầu, giữa những người thu lợi và những người chịu phí tổn. Dựa trên mặt lý thuyết mà nói thì đầu tư vào khu vực tư nhân và phát triển kinh tế sẽ mở rộng mặt bằng truy thu thuế, qua đó tạo ra nhiều nguồn tài chính hơn nữa cho hạ tầng cơ sở công cộng. Nhưng trong thực tiễn, các nhà đầu tư vào khu vực tư nhân lại có thể điều hành dễ dàng thông qua các loại hình miễn thuế và thậm chí kể cả trốn thuế, trong trường hợp không trốn tránh thuế, trong khi cơ sở hạ tầng hiện có là phi giá trị hoặc có giá trị thấp thì họ phản ứng chịu sử dụng quá tải vào việc bảo dưỡng nghèo nàn.

Chỉ duy nhất bằng cách liên kết trực tiếp lượng cung về cơ sở hạ tầng công cộng với lượng cầu phát sinh từ những hạng mục đầu tư mới trong khu vực tư nhân, chúng ta mới có khả năng đảm bảo chắc chắn sự cung cấp kịp thời và thoả đáng cũng như sử dụng hiệu quả hơn nữa khi đó: Cầu sẽ thấp hơn, cung sẽ cao hơn và chất lượng môi trường sẽ được cải thiện hơn những gì mà chúng ta chứng kiến được từ hiện trạng môi trường của ngày hôm nay.

Sự liên kết dự phòng hạ tầng cơ sở mới sinh (hay hạ tầng cơ sở công cộng khác) và sự tăng trưởng đầu tư trong lĩnh vực tư nhân có

hiệu lực hoạt động dựa trên yêu cầu đòi hỏi các nhà đầu tư trong khu vực và tư nhân (và các chương trình dự án công cộng) phải đệ trình một bản ước tính đi kèm với đơn xin cấp giấy phép hoạt động (hoặc đơn xin xét duyệt) về nhu cầu hạ tầng cơ sở công cộng và các nguồn tài trợ môi trường phát sinh từ hạng mục đầu tư (hoặc dự án) của các nhà đầu tư này.

Sau khi chuẩn y và xét duyệt, cần tiến hành thanh toán theo một ngân quỹ đặc biệt cho các hạng mục đầu tư môi trường ở mức đủ thoả đáng để bảo trì mức độ hoạt động hiện hành.

1.2. Tài trợ độc lập bảo vệ môi trường

Các Chính phủ thông thường phải đối mặt với những chi phí giải quyết vấn đề tràn dầu và đất đai bị ô nhiễm, chi phí cho việc thu và xử lý các chất thải độc hại và chi phí tái trồng rừng sau khi đốn gỗ. Phần lớn các nhu cầu tài trợ cho chương trình Nghị sự 21 là dành cho công việc khôi phục môi trường bị suy thoái, những nhu cầu tài trợ này đều được bảo trợ hoặc được đài thọ bởi những tổ chức gây ô nhiễm hay những người hưởng phúc lợi từ các hoạt động chức năng. Chính phủ có thể giảm bớt chi phí tài trợ của mình dựa trên chi phí khôi phục và thu dọn môi trường thông qua việc gây dựng những hệ thống tái hoàn trả, các trái phiếu đầu tư môi sinh, bảo chứng ngân hàng để thoả mãn các yêu cầu của các quy định và luật lệ về môi trường v. v...

Các trái phiếu đầu tư môi sinh, chẳng hạn, bảo đảm rằng (1) các công ty khai thác các nguồn tài nguyên và những người có thể gây ô nhiễm môi trường thực hiện các giải pháp thoả đáng nhằm tối thiểu những hiểm hoạ về môi trường do các hoạt động của họ gây ra; (2) những người có khả năng gây ô nhiễm môi trường tiềm tàng cần thực hiện công việc giải quyết những huỷ hoại môi trường còn sót lại bằng những biện pháp mang lại hiệu quả kinh tế nhất và (3) các nguồn ngân quỹ tài trợ thoả đáng luôn luôn sẵn có để đáp ứng cho việc thu dọn chất thải và khôi phục các môi trường bị huỷ hoại do sự bất tuân

thủ của một ai đó. Các trái phiếu đầu tư môi sinh không nhất thiết phải bó hẹp trong phạm vi các hoạt động kinh tế môi trường, mà ta có thể đầu tư chúng vào các tài khoản mang lại lãi xuất hoặc thay thế bằng các bảo chứng ngân hàng.

Những hệ thống tái hoàn trả tương tự có khả năng chuyển trách nhiệm kiểm soát sự xuống cấp về môi sinh cho người sản xuất cũng như người tiêu dùng những sản phẩm ô nhiễm. Do vậy, họ được khuyến khích tái sản xuất và tiêu thụ các sản phẩm phụ nhằm tái chế hoặc xử lý và sử dụng an toàn, hay tài trợ việc thu hồi và quay trở lại của họ bằng những công cụ khác. Những hệ thống ngân quỹ tài trợ có thể đem áp dụng trên phạm vi rộng khắp đối với các sản phẩm chính cũng như sản phẩm phụ, từ các vỏ hộp đồ uống và bao bì cho tới ắc quy ô tô hỏng và các nguyên liệu độc hại.

Có nhiều cách khác nhau để qua đó Chính phủ có thể khuyến khích các thành phần kinh tế tư nhân đảm đương trách nhiệm giảm bớt chất thải xuống tối thiểu. Chẳng hạn như những hiệp hội công nghiệp dành cho các loại công nghiệp cụ thể (chẳng hạn công nghiệp hoá chất nông nghiệp, các nhà sản xuất đường và những người máy sản xuất dầu cọ) hoặc dành cho các địa hình cụ thể (ví dụ như quanh hồ, trên bờ sông, trên một đoạn bờ biển) đều có thể lựa chọn để đạt được riêng một cấp độ nước sử dụng nào đó bao quanh khu vực địa hình cụ thể hoặc chất lượng không khí, hay được một cơ quan quy định của Chính phủ trực tiếp quản lý hay tác động.

Kinh nghiệm tại Đức - những người máy hoạt động trên bờ sông Ruhr, tại Thái Lan - những người máy sản xuất đường nằm trên sông Tanchin và một vài những người máy khác tại Nhật Bản đều cho thấy rằng một cộng đồng những nền công nghiệp đồng nhất sẽ lựa chọn chế độ tự quản và chế độ tự tuân thủ nếu họ thấy rõ rằng họ không thể tránh khỏi các quy định về môi trường.

Chế độ tự quản khuyến khích hữu hiệu và đem lại hiệu quả kinh tế cao hơn so với chế độ quản lý trực tiếp của Chính phủ do các nền

công nghiệp này biết rõ phải kiểm soát các nguồn chất thải của họ như thế nào, do chế độ tự tuân thủ được khuyến khích xuất phát từ mong muốn thu hút được sự hưởng ứng của các thành viên khác trong hiệp hội công nghiệp và cộng đồng công nghiệp và do chi phí hoạch định chính sách và giám sát đã giảm đáng kể và do nguồn lực trực tiếp chịu trách nhiệm.

Một giải pháp là việc lập các Ngân quỹ môi trường công nghiệp dựa trên cơ sở các chi phí công nghiệp hợp lý, căn cứ vào sự phát sinh chất thải dự kiến và sự sử dụng các ngân quỹ này dành cho công việc thu dọn môi trường được tiến hành bởi các thành phần kinh tế tư nhân trên cơ sở cạnh tranh. Kết hợp với hoạt động kiểm toán môi trường do những người kiểm toán chính thức và các chi phí chiết khấu (hay các chi phí thông thường) dành cho việc thực thi trung bình tốt hơn (hay xấu hơn), các ngân quỹ này có thể đáp ứng với tư cách là những công cụ tài chính cho phát triển bền vững.

Ví dụ: Trên thực tế Viện Nghiên cứu Triển khai Thái Lan đã kiến nghị lên Chính phủ của họ một kế hoạch phát triển và được Chính phủ áp dụng kế hoạch này, mặc dầu cơ cấu khuyến khích phát triển sau đó làm giảm bớt cơ cấu đóng góp chủ yếu của chính phủ vào hệ thống ngân quỹ không có dự phòng dành cho việc trợ giúp ngân quỹ thông qua nền công nghiệp và cuối cùng là không sử dụng đến ngân quỹ của Chính phủ.

1.3. Chi phí cải thiện

Nhiều chi phí cải thiện môi trường tạo ra các giá trị độc lập dưới hình thức những khoản tiền lãi trên hay nâng cấp giá trị tài sản. Chẳng hạn, công việc thu dọn môi trường của các vùng phụ cận, cải tạo các khu nhà xuống cấp ở đô thị, xây dựng công viên cây xanh, các cơ sở hạ tầng đường xá mới và tái định hình nền công nghiệp làm gia tăng giá trị tài sản trong khu vực và trong các vùng phụ cận có liên quan.

Nâng cấp giá trị tài sản có thể tóm tắt qua một loạt các cơ chế chi phí chẳng hạn như các chi phí cải thiện, các chi phí tác động, các khoản thuế đánh vào tài sản sở hữu và các kế hoạch tái mở rộng đất đai. Các khoản tiền lãi thu được từ các kế hoạch này được dùng để tài trợ cho các hạng mục đầu tư thiết yếu. Tuy nhiên, tại nhiều nước phát triển và đang phát triển, các hạng mục đầu tư về môi trường lại được tài trợ thông qua các khoản thuế thông thường trong khi các tổ chức nhận tài trợ lại mong đợi các khoản tiền may mắn hay những khoản tiền lãi trên vốn phát sinh từ các hạng mục đầu tư công cộng. Điều này quả thực vừa không mang lại hiệu quả lại vừa không thoả đáng, đồng thời dẫn đến kết quả là thực hiện rất ít các hạng mục đầu tư về môi trường.

Các tài liệu nghiên cứu chỉ ra rằng, hầu hết các dự án tái định hình nền công nghiệp, cải tạo đường sá nông thôn tại các vùng phụ cận thành phố, xây dựng các công viên cây xanh đô thị và các dự án nâng cấp các khu nhà ở xuống cấp đều có khả năng tự tài trợ bằng các phần trích ra từ các khoản nâng cấp giá trị tài sản sở hữu có tác động tích cực.

Ví dụ: Một công cụ hấp dẫn tài trợ cho công việc xây dựng đường sá địa phương thông qua quá trình nâng cấp giá trị tài sản sở hữu là kế hoạch tái mở rộng đất đai được sử dụng tại Hàn Quốc. Các chủ sở hữu đất trong khu vực chịu tác động có liên quan nhượng quyền kiểm soát các tài sản sở hữu của họ cho cơ quan có trách nhiệm xây dựng đường sá đi lại trên tuyến giao thông mang lại nhiều lợi ích nhất, đồng thời cơ quan này có trách nhiệm bồi hoàn lại cho các chủ sở hữu đất một mảnh đất nhỏ hơn nhưng có giá trị hơn miếng đất mà các chủ sở hữu đất nhượng lại. Cơ quan này giữ lại 1% đất đai đem bán để tài trợ cho các công việc xây dựng đường. Qua biện pháp này ta thấy công việc xây dựng đường là dự án tài trợ và cả những người chủ sở hữu đất chịu tác động lẫn khoản lợi ích công cộng nói chung (những người

chủ sở hữu đất chịu tác động thông qua tài sản sở hữu mang giá trị cao và khoản lợi ích công cộng nói chung thông qua các khoản thuế thấp hơn).

2. Các cơ chế tài trợ Quốc tế cho những vấn đề chung trên toàn cầu

Những vấn đề liên quan đến môi trường trên toàn cầu và các giải pháp chính sách lựa chọn nhằm giải quyết những tình huống khác nhau đặt ra những khó khăn cụ thể dưới quan điểm kinh tế, chính trị và môi trường.

Có nhiều điểm phức tạp trên khía cạnh môi trường. Những vấn đề môi trường trên toàn cầu đang gây nhiều tranh cãi có những nguyên nhân phức tạp riêng của chúng, rất khó kiểm soát mức độ bền vững tiềm tàng, đồng thời các diễn biến môi trường thường bị gián đoạn, thiếu tri thức thoả đáng về diễn tiến này hiện nay. Trong nhiều tình huống, trên các cơ chế có mối quan hệ nhân quả còn tồn tại tính thiếu chắc chắn, những cơ chế này tạo ra một quá trình dài thực hiện các mô hình công cụ kinh tế, cùng với một loạt thoả thuận phức tạp về mặt cơ sở, tính toán, thi hành và giám sát.

Tương phản với các chính sách liên quan đến những vấn đề về môi trường trong lĩnh vực quyền hạn pháp lý trùng lặp với lĩnh vực liên quan đến môi trường trên cơ sở các chi phí ngoại lai xuyên châu lục hoặc trên toàn cầu, cần phát hiện, thực thi và giám sát những bước đầu nội vi hoá, đồng thời thực thi các bước trên không có sự tham gia của một tổ chức Quốc tế hay đa quốc gia nào đó. Nói chung là không có sự xuất hiện của một siêu cơ cấu hành chính mà trên cơ sở chủ quyền có khả năng tham gia vào những vấn đề này.

Về mặt lý thuyết thì quy mô ứng dụng một công cụ chính sách sẽ trùng lặp với quy mô chịu ảnh hưởng bởi các vấn đề môi trường (quy mô sinh thái). Thông thường, quy mô này nằm trong các cơ quan có

thể chế chặt chẽ không trùng lặp với quy mô chịu ảnh hưởng bởi các vấn đề môi trường trên toàn cầu và xuyên châu lục, sự hợp tác và điều phối quốc tế là rất cần thiết. Sự hợp tác quốc tế này có khả nàng không được chắc chắn lắm, nếu như các biện pháp thực thi là chặt chẽ và chính xác (WRR.1992).

Nếu các khoản thu lợi thấp mà chi phí lại cao thì không thể tiến hành tăng cường khả năng hợp tác lên nhiều lần nhằm đạt được điều kiện toàn diện tốt nhất, vì thế không thể xảy ra khả năng này. Trong trường hợp các khoản thu lợi trong việc giảm bớt ô nhiễm cao mà chi phí lại tương đối thấp thì các nước có thể thực hiện những giải pháp riêng của mình về môi trường và có thể dễ dàng trao đổi kinh nghiệm cho nhau.

Hơn thế nữa, chừng nào các vấn đề ô nhiễm môi trường trên toàn cầu còn diễn ra thì còn có những khác biệt chủ yếu về kết cấu xã hội, hiếm có các nguồn tài trợ (đối với trường hợp của nhà sản xuất khí CO_2), các nguồn tài trợ có thể tập trung vào các nước này hoặc rải rác ở nhiều nước khác nhau.

Đại thể ta có thể phân biệt giữa hai loại chi phí ngoại lai quốc tế như sau: Các chi phí ngoại lai có tác động qua lại lẫn nhau - diễn ra ở những nước tham gia trực tiếp vào các vấn đề môi trường và các chi phí ngoại lai mang định hướng thống nhất - một số nước tạo ra chi phí ngoại lai và những nước khác tiến hành thanh toán nó. Hơn nữa đứng trên góc độ nước thanh toán chi phí này thì các điều kiện có thể sẽ tạo ra sự khác biệt về tiềm lực, chế độ ưu đãi tương đối dành cho môi trường, v..v...

Ngoài quy mô sinh thái, còn có quy mô kinh tế được xác lập dựa trên tầm vóc lớn lạo của khả năng cạnh tranh quốc tế. Quy mô này cũng đóng một vai trò quyết định, áp dụng các giải pháp chính sách bao gồm các chi phí cao hơn trong phân vùng có một quy mô nhỏ hơn

quy mô kinh tế đang bị đe doạ, có tác động trực tiếp đến tính cạnh tranh của các công ty hoạt động trong phạm vi khu vực kinh tế nhỏ hơn. Kết quả của việc áp dụng này là sự tái định hình ngoài ý muốn và một số kẽ hở sinh thái.

Cần phải nhấn mạnh ở đây thành phần cấu thành Nam - Bắc trong cuộc luận đàm. Do phát triển bền vững có quy mô trên toàn cầu sinh lợi nhiều cho các nước phát triển ở phía Bắc nhưng lại đòi hỏi sự thực thi của các nước ở phía Nam, ta có thể tiến hành công cuộc chuyển giao quốc tế từ Bắc qua Nam nhằm bảo đảm các chi phí bảo tồn những nguồn tài nguyên thiên nhiên quan trọng mang khả năng thất thoát lớn trên toàn cầu.

Nhu cầu bảo tồn các khu rừng nhiệt đới, bảo toàn tính đa dạng của sinh vật, giảm bớt chất toả ra trong nhà kính trồng thực vật và bảo vệ tầng khí quyển Ôzôn, chủ yếu đều bắt nguồn từ các nước phát triển có đủ thu nhập cao và tỷ lệ chiết khấu thấp đối với các tiện ích môi trường và không có bất kỳ sự đe doạ nào đối với chuẩn mực sống của họ.

III. ÁP DỤNG CÔNG CỤ KINH TẾ TRONG CHÍNH SÁCH MÔI TRƯỜNG

1. Khái niệm

Rất nhiều khuyến cáo của Hội đồng các nước thuộc Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế (OECD) đã khuyến cáo sử dụng các công cụ kinh tế để kiểm soát ô nhiễm, đặc biệt trong các lĩnh vực kiểm soát nước, chất thải và tiếng ồn. Điều được thừa nhận chung là các công cụ kinh tế tạo sự mềm dẻo, tính hiệu lực và chi phí hiệu quả trong chính sách môi trường tốt hơn.

20 năm trước đây, các công cụ kinh tế chỉ được sử dụng trong những trường hợp ngoại lệ và đã gây nhiều tranh cãi. Hiện nay, có nhiều ý kiến đồng tình vì trong nhiều trường hợp những công cụ kinh tế là phương tiện đầy uy lực đối với những điều chỉnh trực tiếp.

Những công cụ kinh tế là một trong số thể loại của công cụ chính sách môi trường được thiết lập để đạt tới các mục tiêu môi trường. Chúng có thể được sử dụng để thay thế hoặc hỗ trợ đối với các công cụ chính sách khác như: Những điều chỉnh hoặc các thoả thuận hợp tác với công nghiệp. Mục tiêu của những hướng dẫn này là không khẳng định tính ưu việt tổng thể của các công cụ kinh tế đối với những cách tiếp cận khác, nhưng:

- Xác định những hoàn cảnh và điều kiện mà ở đó các công cụ kinh tế tạo ra những kết quả tốt nhất về phương diện tính hiệu lực môi trường và hiệu quả kinh tế.

- Đặc trưng hoá các phương thức thực hiện chúng. Các công cụ kinh tế cần phải được xem là những công cụ có tác động tới chi phí và lợi ích của các hoạt động xen kẽ đối với những tác nhân kinh tế.

- Với tác động gây ảnh hưởng có lợi tới môi trường, chúng đặc biệt được cuốn hút không những vào sự chuyển giao tài chính giữa những người gây ô nhiễm và cộng đồng (có nghĩa là những loại thuế, các lệ phí đóng góp khác nhau; hỗ trợ tài chính, người sử dụng có nghĩa vụ chi trả cho các dịch vụ; thuế sản phẩm) mà còn xúc tiến mau lẹ những thị trường mới (ví dụ, các giấy phép kinh doanh).

Một mục tiêu cơ bản của những công cụ kinh tế là đảm bảo sự định giá thích hợp của các nguồn tài nguyên môi trường để đẩy mạnh việc sử dụng có hiệu quả và phân phối các nguồn tài nguyên này. Môi trường được định giá một cách trực tiếp, những hàng hoá môi trường và các dịch vụ được đối xử ngang bằng với bất kỳ yếu tố sản xuất khác tại thị trường và một sự phân phối có hiệu quả kinh tế của các nhân tố sản xuất được đảm bảo. Một sự định giá đúng - trong trường hợp ô nhiễm - có nghĩa là trong tình trạng của việc sử dụng tối

ưu môi trường, các chi phí giảm thiểu ô nhiễm biên sẽ ngang bằng với các chi phí huỷ hoại môi trường biên. Những hàng hoá môi trường và dịch vụ nhìn chung không có tính thị trường mặc dù có nhiều phương pháp được phát triển để tiếp cận sự định giá môi trường.

2. Ô nhiễm và chi phí

2.1. Tổn hại hoặc các chi phí ô nhiễm

- Chi phí sức khoẻ.
- Sự mất mát hàng hoá và dịch vụ.
- Sự mất mát thắng cảnh tự nhiên.

* Những vấn đề về xác định và đo đạc.

- Bao gồm chi phí làm giảm - ngăn ngừa tác động.
- Đánh giá những cải thiện môi trường.

2.2. Chi phí làm giảm ô nhiễm

- Nhà máy xử lý nước thải.
- Thu gom phế thải và chế biến.
- Làm sạch khí ống khói.

2.3. Chi phí thực hiện - giao dịch

- Ra quyết định.
- Quan trắc và kiểm soát.
- Tăng giấy phép và thuế khoá.
- Những quyết định thị trường tự do:

Thương lượng giữa người gây ô nhiễm và bị ô nhiễm sẽ minh họa bằng cân bằng q*

- Những công cụ chính sách công cộng:

- Các mức chuẩn.

- Thuế khoá.

- Trợ cấp.

- Giấy phép ô nhiễm buôn bán được.

3. Những kích thước để xét đoán các công cụ chính sách môi trường

1. Tính hiệu quả.
2. Hiệu lực tĩnh.
3. Cường độ thông tin.
4. Sự dễ quan trắc và tăng cường.
5. Mềm dẻo trong phương diện thay đổi kinh tế.
6. Những kích thước động thái.
7. Những cân nhắc chính sách:
   - Tác động phân bố thu nhập:
   - Các khía cạnh thẩm mỹ.
   - Những liên quan chính sách kinh tế vĩ mô.

4. Các nguyên tắc của công cụ kinh tế

4.1. Nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền

Công cụ chính của cơ chế giá cả thị trường là báo hiệu cho những người tiêu thụ về chi phí của việc sản xuất một sản phẩm và báo hiệu cho những người sản xuất về sự đánh giá tương ứng của người tiêu thụ.

Có thể sử dụng phương pháp khuyến khích dựa vào thị trường và phương pháp điều tiết trực tiếp ("chỉ huy và kiểm soát") để quản lý môi trường.

Các nhà kinh tế đã có thời gian dài lập luận rằng, phương pháp dựa vào thị trường là có hiệu quả hơn phương pháp "chỉ huy và kiểm soát" (CAC - Command and Control). Tuy nhiên, các hệ thống kiểm soát ô nhiễm hiện nay đang hoạt động ở các nước công nghiệp hoá đã bị thống trị bởi cách kiểm soát trực tiếp bằng luật lệ.

Có hai lý do tổng quát làm cho việc sử dụng phương pháp CAC không có hiệu quả:

a. CAC đòi hỏi người điều tiết thu thập thông tin mà những người gây ô nhiễm đã có.

b. Những người gây ô nhiễm thay đổi cách xử lý tương ứng với phương tiện mà họ sẽ dùng để chống ô nhiễm. Nói cách khác, chi phí kiểm soát của họ khác nhau. Đặc điểm chủ yếu của phương pháp CAC là kiểm soát không tập trung ở những nơi mà người ta thấy chi phí chống ô nhiễm là rẻ nhất.

Như vậy, các lệ phí/thuế sẽ giúp người gây ô nhiễm lựa chọn cách làm thế nào để điều chỉnh cho phù hợp với tiêu chuẩn chất lượng môi trường. Những người gây ô nhiễm với chi phí chống ô nhiễm cao sẽ lựa chọn cách trả lệ phí. Những người gây ô nhiễm với chi phí chống ô nhiễm thấp sẽ thích trang bị thiết bị chống ô nhiễm.

Tình hình ô nhiễm nghiêm trọng và phổ biến gia tăng trong các nền kinh tế công nghiệp đã dẫn đến việc tổ chức OECD (Tổ chức Hợp tác Kinh tế và Phát triển) soạn thảo và chấp nhận năm 1972 "Nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền" (PPP - polluter pays principle) như là một nguyên tắc kinh tế cơ bản cho chính sách môi trường.

Nguyên lý căn bản của PPP là giá cả của một hàng hoá hay dịch vụ phải được biểu hiện đầy đủ vào tổng chi phí sản xuất của nó, bao gồm cả chi phí của tất cả các tài nguyên được sử dụng. Tình trạng thiếu giá cả đúng mức cho tài nguyên môi trường và đặc tính ai cũng được sử dụng đối với nhiều tài nguyên môi trường có nghĩa rằng đang có một nguy cơ nghiêm trọng về việc khai thác quá mức và tất sẽ dẫn đến việc huỷ hoại hoàn toàn nguồn tài nguyên đó.

Trên quy mô Quốc tế, nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền đã trở thành một nguyên tắc của việc không trợ cấp cho những người gây ô nhiễm. Sự trợ giúp tài chính đối với một khu vực ô nhiễm chỉ có thể thực hiện trong một thời gian cố định với một chương trình có hoạch định rõ ràng và phải tránh sự biến dạng trong mậu dịch quốc tế.

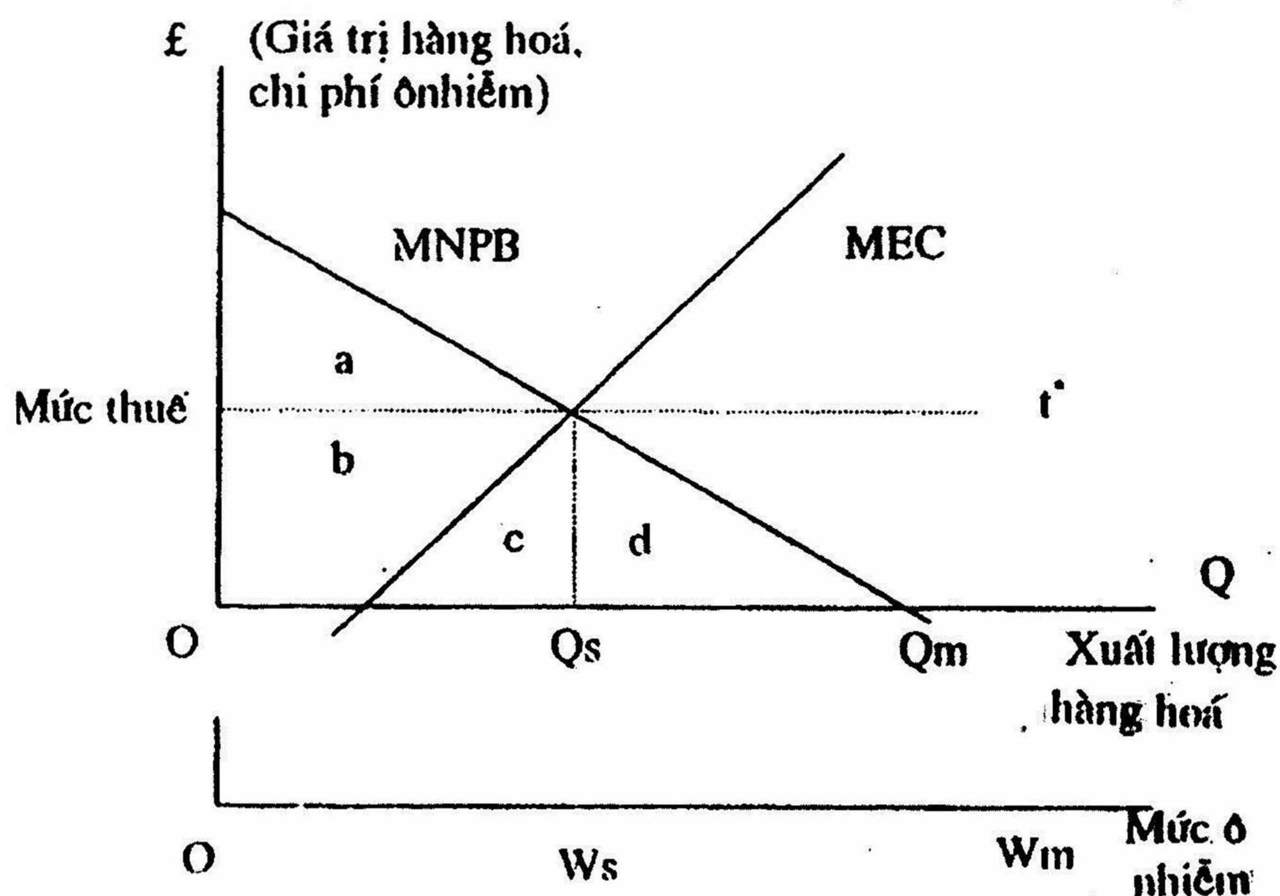
PPP đòi hỏi những người gây ô nhiễm trả tiền cho việc kiểm soát làm giảm chất thải xuống một mức chấp nhận được, chứ không phải cho sự tổn hại môi trường gây ra bởi lượng chất thải chấp nhận được đó. Vì vậy, người gây ô nhiễm phải trả tiền cho phép những người gây ô nhiễm quyền xả ra một lượng chất thải ở mức chấp nhận được mà không phải trả lệ phí ô nhiễm.

4.2. Thuế môi trường và thuế ô nhiễm tối ưu

Ý tưởng về thuế ô nhiễm đầu tiên do Pigou, một nhà kinh tế người Anh, đưa ra vào năm 1920, ông đã đề nghị những người gây ô nhiễm phải trả một khoản thuế căn cứ vào tác hại ước tính do việc phát thải ô nhiễm của họ gây ra. Vì thế, những lệ phí như vậy được gọi là thuế Pigou.

Một phương pháp để đạt được việc giảm sản lượng (và cũng là giảm phát thải ô nhiễm) cho đến mức tối ưu xã hội Qs là chính quyền đặt ra một khoản thuế vừa bằng với chi phí tác hại biên của ô nhiễm (MEC) tại Qs. Một khoản thuế Pigou như vậy được biểu hiện bằng đường t*. Giờ đây, ứng với mỗi đơn vị ô nhiễm, đơn vị sản xuất phải trả một khoản thuế t* cho chính quyền. MEC bằng với MNPB tại Qs .

Nếu xí nghiệp sản xuất ra bất cứ sản lượng nào vượt quá Qs , số lượng tiền họ thu được do sản xuất tăng thêm thấp hơn khoản thuế họ phải trả. Vì thế, sử dụng phương pháp này xí nghiệp có một động lực khuyến khích kinh tế mạnh để giảm sản lượng xuống Qs và do đó giảm ô nhiễm xuống mức ô nhiễm tối ưu là Ws (hình 22)



Hình 22: ***Thuế ô nhiễm tối ưu (Pigou)***

4.3. Lệ phí môi trường

Phần lớn các công cụ khuyến khích kinh tế (EI - Economic Incentive) là thu lệ phí dưới hình thức khác nhau đang áp dụng tại các nước OECD. Những khuyến khích kinh tế mà các công cụ này tạo ra có thể ở các dạng như sau:

- Thay đổi trực tiếp các mức giá cả hoặc chi phí.

- Thay đổi gián tiếp các mức giá cả hoặc chi phí thông qua những biện pháp tài chính hoặc thuế khoá, ngân sách.

- Tạo lập thị trường và hỗ trợ thị trường.

Thay đổi trực tiếp mức giá hoặc phí tổn xảy ra, như khi lệ phí được đánh trên sản phẩm sản xuất ra hoặc trên quy trình sản xuất ra những sản phẩm đó, hay khi các hệ thống đặt cọc – hoàn trả được đưa vào hoạt động. Thay đổi gián tiếp như khi trợ cấp trực tiếp, tín dụng ưu đãi hay khuyến khích tài chính được áp dụng để khuyến khích các công nghệ sạch cho môi trường; khuyến khích kinh tế để thực hiện quy định môi trường (như lệ phí không tuân thủ và tín phiếu thực hiện). Tạo lập thị trường được thực hiện như buôn bán giấy phép phát thải, đấu giá hạn ngạch nhằm hạn chế mức phát thải hay mức đánh bắt trong một khu vực nhất định nào đó.

Việc lựa chọn công cụ phụ thuộc vào nhiều điều cân nhắc thực dụng. Vấn đề quan trọng là ở chỗ tập hợp các công cụ vừa phải có hiệu quả, vừa phải có tính công bằng, khả thi về mặt quản lý, tin cậy được và cung cấp những khuyến khích kinh tế năng động và liên tục cho việc cải thiện môi trường. Một phương pháp hỗn hợp thường là cần thiết, với mỗi một công cụ tập trung vào một phần của vấn đề bảo vệ môi trường.

**Lệ phí phát thải*

Đây là những lệ phí đánh vào việc thải chất ô nhiễm vào không khí nước hoặc vào đất và vào việc gây tiếng ồn. Lệ phí phát thải liên quan với số lượng và chất lượng của chất ô nhiễm và chi phí tác hại gây cho môi trường.

** Lệ phí sử dụng*

Lệ phí sử dụng có hàm số tăng nguồn thu và liên quan đến chi phí xử lý, chi phí thu gom và thải bỏ, hoặc việc thu hồi lại, chi phí quản lý tuỳ vào từng tình huống mà chúng được áp dụng. Lệ phí sử dụng không liên quan trực tiếp với chi phí tác hại đến môi trường.

**Lệ phí sản phẩm*

Lệ phí này đánh vào sản phẩm có hại cho môi trường khi được sử dụng trong các quy trình sản xuất hoặc có khi tiêu thụ hay thải bỏ nó. Mức lệ phí này tùy thuộc chi phí tác hại đến môi trường có liên quan gắn liền với sản phẩm đó.

5. Những loại công cụ kinh tế và những hướng dẫn áp dụng chung trong BVMT

Trong phạm vi cung cấp các hướng dẫn áp dụng các công cụ kinh tế, các loại công cụ sau đây được nhắc đến:

+ Thuế môi trường hoặc các lệ phí khác.

+ Giấy phép buôn bán được (Marketable Permits).

+ Các hệ thống tiền đặt cọc - hoàn trả (Deposit - Refund system).

Trợ cấp là một dạng khác của các công cụ kinh tế mặc dù chúng có thể dẫn đến tình trạng không có hiệu quả về kinh tế.

Như thường lệ, chúng không thích hợp với nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền. Trợ cấp là một công cụ kinh tế cũng có thể có hiệu quả trong một số hoàn cảnh nhất định như việc thanh toán cho những ngoại ứng tích cực, dọn vệ sinh những nơi công cộng.

Một điều cần nhấn mạnh là trong nhiều trường hợp sự xoá bỏ những trợ cấp hiện có, có thể là những giải pháp BVMT hữu hiệu, đặc biệt, những trợ cấp tạo ra những hàng hoá hoặc các

hoạt động tổn hại môi trường (ví dụ, chuyên chở và trợ cấp khai thác than trong lúc đánh thuế phát thải CO_2).

5.1. Các lệ phí môi trường

Lệ phí phát thải và lệ phí sản phẩm là các lệ phí là phương thức thẳng thắn để đặt giá về sử dụng môi trường. Trong thực tiễn, chúng được phác thảo như những lệ phí phát thải hoặc những lệ phí sản phẩm.

a/ Các lệ phí phát thải: Là những lệ phí về lưu lượng các chất gây ô nhiễm thải vào khí quyển, nước, đất hoặc gây ồn. Lệ phí phát thải được tính theo số lượng và chất lượng các chất ô nhiễm. Sự khác biệt giữa lệ phí phát thải và lệ phí người sử dụng cần phải làm rõ. Lệ phí người sử dụng được định nghĩa là sự thanh toán cho các chi phí của việc thu gom hoặc xử lý công cộng các chất gây ô nhiễm (kể cả rác thải). Tuy nhiên, lệ phí dựa trên cơ sở phát thải không phải luôn dễ dàng bởi tính chất khó quan trắc. Đối với vấn đề môi trường toàn cầu thì những phát thải có thể liên quan trực tiếp đến các sản phẩm. Đối với những trường hợp này, lệ phí phát thải có thể được xác định theo lệ phí sản phẩm hoặc hệ thống tiền đặt cọc hoàn trả.

b/ Lệ phí người sử dụng (bao gồm cả lệ phí trang trải, các chi phí hành chính) có mục đích tăng lợi tức. Theo định nghĩa, chỉ những ai có liên quan tới dịch vụ công cộng bị đánh lệ phí; những lệ phí người sử dụng có thể liên quan trực tiếp tới số lượng của tải lượng ô nhiễm. Lệ phí phát thải và lệ phí người sử dụng rất phổ biến ở các nước thuộc tổ chức hợp tác kinh tế và phát triển, đặc biệt trong lĩnh vực nước thải, chất thải rắn và giảm tiếng ồn.

c/ Các lệ phí sản phẩm: Là những lệ phí chi trả theo những sản phẩm có hại cho môi trường khi được sử dụng trong các quá trình sản xuất, tiêu thụ hoặc thải bỏ. Lệ phí có thể được áp dụng đối với những sản phẩm gây các vấn đề môi trường do

khối lượng hoặc do hệ quả độ độc hại của chúng hoặc do những hàm lượng độc nhất định như kim loại nặng; PVC; CFC; Nitơ và Phôtpho. Lệ phí sản phẩm hoạt động như phương sách thay thế cho các lệ phí phát thải. Lệ phí sản phẩm có thể áp dụng đối với nguyên liệu thô, bán thành phẩm hoặc thành phẩm. Những công cụ kinh tế nhìn chung, đóng góp vào việc hướng dẫn trong việc quản lý các chu trình sống tổng hợp.

Quan điểm này mục đích là làm giảm thiểu những tác động môi trường ở từng bước của vòng quay sản phẩm. Tỷ lệ lệ phí sản phẩm có thể phản ánh những chi phí môi trường gây ra trong mỗi bước nếu không có những lệ phí khác được áp dụng ở OECD người ta áp dụng rất rộng rãi đối với nhiên liệu, thùng đựng hàng (Container); phân bón; thuốc trừ sâu; xà phòng; ....

5.2. Giấy phép buôn bán

Được gọi là những chỉ tiêu (Cota) môi trường, những cho phép tới mức trần ô nhiễm, khi được phân phối ban đầu bởi các nhà chức trách. Chúng có thể được mua bán như một mặt hàng nào đó theo luật lệ đã quy định.

Ưu việt trước tiên của chúng là ở chỗ chúng làm giảm chi phí mềm dẻo; những luật lệ quy định là những thứ cần thiết để đảm bảo sự đạt được mục tiêu môi trường như một vụ kinh doanh diễn ra.

Hệ thống giấy phép buôn bán thường được áp dụng cho: những chương trình phát thải có tính thương mại các giấy phép buôn bán được, các hệ thống tín dụng.

Giấy phép buôn bán được có tiềm năng để áp dụng trong tất cả các phương tiện và các lĩnh vực kinh tế.

5.3. Hệ thống tiền đặt cọc - hoàn trả

Là những hệ thống tiền đặt cọc được trả cho những sản phẩm gây ô nhiễm tiềm năng. Khi sự ô nhiễm được khắc phục bằng việc tái chế các sản phẩm hoặc tàn dư của chúng thì sự hoàn trả sẽ thực hiện sau đó, công cụ này có yếu tố hấp dẫn làm thay đổi thái độ theo hướng môi trường lành mạnh. Các hệ thống tiền đặt cọc - hoàn trả hoạt động từ lâu đối với các thùng đựng đồ uống. Nguồn gốc của chúng thuần tuý có tính kinh tế. Những vỏ chai thu hồi lại sử dụng sẽ rẻ hơn là những vỏ chai mới. Hiện nay, các quyết định kinh doanh tư nhân thiên về hướng đóng gói chất thải bỏ vì sản phẩm đóng gói rẻ và dễ kiếm. Các nhà chức trách môi trường xem hệ thống này có lợi ích môi trường, vì rác thải gia đình gồm nhiều giấy gói bọc nên các hệ thống tiền đặt cọc - hoàn trả giảm đáng kể khối lượng chất thải. Hơn nữa, các hệ thống này có thể đóng góp vào việc ngăn chặn sự thải các chất độc vào môi trường. Ví dụ, từ việc thải bỏ ắc quy hoặc các tàn dư từ những thùng đựng hoá chất bảo vệ thực vật (HCBVTV).

6. Các chỉ tiêu để lựa chọn công cụ

Khi phát triển những chính sách mới, sự cần thiết phải đánh giá từng trường hợp, liệu những hoàn cảnh và các dạng công cụ kinh tế có thật phù hợp không; việc lựa chọn các công cụ chính sách môi trường cần phải cân nhắc 5 vấn đề sau:

6.1. Tính hiệu quả môi trường

Các mục tiêu môi trường có thể đạt đến những giới hạn nhất định về nồng độ của các chất gây ô nhiễm đã cho hoặc đạt

đến chuẩn hoá mong muốn không những chỉ có tính cục bộ mà còn rộng lớn hơn.

Hiệu quả môi trường của những công cụ kinh tế chủ yếu được xác định bằng khả năng phản ứng của những người gây ô nhiễm. Các công cụ kỹ thuật sẽ gặt hái được hiệu quả môi trường lớn hơn nếu chúng có thể tạo ra khuyến khích lâu dài làm giảm tối thiểu ô nhiễm và đổi mới kỹ thuật.

Khả năng của những công cụ kỹ thuật áp dụng cho những cơ sở gây ô nhiễm chính, những sản phẩm hoặc các chất cũng cần được đánh giá một cách cẩn thận.

6.2. Hiệu quả kinh tế

Cách hiểu phổ biến nhất của hiệu quả kinh tế là chính sách sẽ đạt được sự phân phối tối ưu các nguồn tài nguyên - về cả hai khía cạnh tổng lượng ô nhiễm và chi phí để ngăn chặn; điều tiết ô nhiễm.

Những định nghĩa ngắn gọn nhất là các chi phí mềm dẻo liên quan đến lợi ích môi trường đã cho sẽ được giảm thiểu. Cần chú ý cả đến các chi phí trực tiếp cho công nghệ làm giảm ô nhiễm và các chi phí gián tiếp về phương diện tương lai của các khả năng. Các nhà hoạch định chính sách cần nhận thức rằng chính sách kiểm soát ô nhiễm có thể có tác động đáng kể đến các cấu trúc công nghệ và sự phát triển kỹ thuật. Tính hiệu quả của các công cụ kỹ thuật sẽ đạt đến một cách tốt nhất nếu các chi phí biên làm giảm ô nhiễm, thay đổi đáng kể giữa những người gây ô nhiễm.

6.3. Bình đẳng

Các công cụ chính sách khác nhau có những hậu quả phân bố khác nhau. Lệ phí ô nhiễm gồm những việc thanh toán bổ sung cho lưu lượng ô nhiễm "tàn dư". Sự tác động của thu hồi lệ phí là kết cục trong những hậu quả phân bố khác nhau. Sự phân phối ban đầu của những giấy phép ô nhiễm buôn bán được cũng có những tác động phân bố khác nhau. Thêm vào đó, sự bình đẳng cần có những nghĩa khác nhau: Ví dụ, những chuẩn tải lượng bằng nhau có thể hàm chứa các chi phí biên không bằng nhau hoặc tổng những chi phí giảm thiểu giữa những người gây ô nhiễm và những người bị ô nhiễm.

6.4. Tính khả thi hành chính và chi phí

Tất cả các loại công cụ chính sách bao gồm việc thực hiện và những cấu trúc có quyền lực hơn. Điều này liên quan đặc biệt đến sự dễ dàng và chi phí cho quan trắc tải lượng (quan trắc trực tiếp hoặc các biến số hỗn hợp) và mức độ bao trùm của các nhóm mục đích chính.

6.5. Tính chấp thuận

Điều này có ý nghĩa cực kỳ quan trọng vì các nhóm mục đích (Target groups) chấp nhận các công cụ kỹ thuật áp đặt lên chúng. Sự phản kháng chính sẽ là biểu hiện của không hiệu quả của công cụ.

Nhìn chung, sự thành công của bất kỳ công cụ kỹ thuật nào tất nhiên đòi hỏi tính ổn định theo thời gian đối với các yếu tố cơ bản của chúng. Sự chấp thuận tăng lên cần chú ý đến các yếu tố sau:

- Thông tin đầy đủ của các nhóm mục tiêu về khía cạnh bất kỳ nào của công cụ mới.

- Tư vấn với các nhóm mục tiêu.

6.6. Những bù đắp phát thải

Cách tiếp cận luân phiên có thể được sử dụng để điều chỉnh các chất gây ô nhiễm như CO_2 và CFC, mục đích để duy trì ổn định các nguồn phát thải. Sau đó những nguồn phát thải hiện hành có thể được cho phép để tăng lượng phát thải và những nguồn mới cũng sẽ được cho phép phát thải CO_2. Chúng có thể có một nguồn phát thải khác nào đó để giảm thiểu lượng phát thải bằng số lượng tương ứng. Một cách thay đổi, sự gia tăng phát thải sẽ được bù đắp bằng các đầu tư để làm tăng khả năng hấp thụ các chất thải của môi trường tự nhiên.

IV. CÁC HƯỚNG GIẢI PHÁP ĐỐI VỚI NHỮNG VẤN ĐỀ MÔI TRƯỜNG TOÀN CẦU

1. Các định hướng

Đối với những tác động môi trường cơ bản, có một vài cách qua đó thiết lập các chính sách môi trường nhằm giải quyết các vấn đề môi trường có hiệu quả.

Đó là sự tái định hình các hoạt động trong các khu vực, trong đó các hoạt động này ít đóng góp tới mối quan tâm trên toàn cầu đang lâm nguy. Điều này có thể là phương sách thích hợp cho việc cân nhắc các vấn đề chẳng hạn như tính đa dạng của sinh vật, nhưng không phải là các vấn đề như các yếu tố khí hậu hoặc vấn đề tầng Ôzôn, công việc tái định hình không

đưa ra bất kỳ một giải pháp nào, do bởi môi trường cũng không khác biệt với công việc tái định hình nguồn là bao. Công việc này được xem xét là một khả năng lựa chọn chính sách không được đề cập cụ thể trong phần này.

Có thể tránh được sự xuống cấp của môi trường bằng cách giảm bớt các mức độ hoạt động, phổ biến và áp dụng các công nghệ tiên tiến hiện hành làm sạch môi trường. Cải tiến công nghệ có khả năng tạo ra các loại tín dụng mang giá trị trong các hoạt động thương mại quốc tế chẳng hạn như khi tiến hành bán các loại tín dụng này.

Chiến lược cuối cùng là chiến lược loại trừ tác động của môi trường bằng cách nâng cao công suất hấp thụ của môi trường hay nói cụ thể hơn là vấn đề ô nhiễm. Nâng cấp đất bị ô nhiễm bằng cách trồng rừng - là một giải pháp ít tốn kém có thể giảm bớt các khí Cacbon Dioxyt; phương pháp nhà kính cũng là một tác nhân quan trọng. Chiến lược này được áp dụng trong các dự án thực hiện liên kết.

Những loại công cụ chính sách nào là phù hợp nhất cho việc giải quyết các vấn đề môi trường toàn cầu:

Theo kinh nghiệm của các nước OECD, kể từ cuối năm 1980, những người thiết lập chính sách môi trường trở nên quan tâm nhiều hơn đến biện pháp xử lý các vấn đề môi trường ở mức độ không gian lớn hơn, chẳng hạn như những vấn đề trên toàn cầu và xuyên lục. Tại một số nước khác đã xuất hiện một số quy ước về các vấn đề môi trường toàn cầu. Trên quy mô sinh thái, chắc chắn có không ít cơ hội áp dụng giải pháp điều

hành và kiểm soát, và vì vậy, các công cụ kinh tế mang lại những giải pháp tiếp cận hiệu quả.

Có một vài công cụ quốc tế có năng lực. Cho đến nay các quy ước và thoả hiệp liên quan đến việc xuống cấp của môi trường quốc tế đang tìm kiếm một sự nhất trí về những nỗ lực chung quốc gia trong cơ cấu mục tiêu nhằm loại trừ bớt các chất thải ra gây ô nhiễm môi trường, chẳng hạn như hiện tượng Axit hoá, các chất CFC, hiện tượng thay đổi khí hậu. Quyết định xem bằng cách nào để chuyển dịch các mục tiêu loại trừ bớt các chất thải này thành các chính sách và công cụ của mỗi nước cũng là một vấn đề mang tính chiến lược quốc gia. Tuy nhiên, cơ cấu mục tiêu này vẫn chưa đề cập đến những nét khác biệt trong chi phí thực hiện quá trình loại trừ giữa các nước và các vùng khác nhau trên toàn cầu, có khả năng chịu nhiều phí tổn hơn các mục tiêu không mang tính linh hoạt trong các quyết định loại trừ.

Mặc dù các quy định đều có xu hướng là công cụ mang tính chọn lựa để giải quyết các vấn đề môi trường trong nước, các công cụ kinh tế có lẽ cũng đóng một vai trò quyết định trong việc giải quyết này, chủ yếu do sự tham gia đóng góp tiềm tàng vào hiệu quả kinh tế gia tăng.

Trên phạm vi quốc tế, người ta đang ngày càng chú ý đến các vấn đề ô nhiễm, đa số tập trung vào tính hiệu quả kinh tế của các chương trình loại trừ các chất thải gây ô nhiễm môi trường. Những cuộc thảo luận đến hiện tượng mưa Axit, hiện tượng thay đổi khí hậu trên toàn cầu, tầng Ozôn đều cá biệt đóng góp vào quá trình này.

Nỗ lực tập trung vào các mục tiêu mang tính hiệu quả kinh tế có khuynh hướng gia tăng khả năng các công cụ sẽ được đắc dụng trong tương lai.

Ta có thể liên tưởng đến một vài loại công cụ kinh tế giành cho việc giải quyết các vấn đề môi trường đang gây tranh luận trên toàn cầu, chẳng hạn như các chi phí cho các chất thải ra, hay chi phí các sản phẩm, các loại thuế đánh vào việc sử dụng năng lượng, hệ thống cấp giấy phép cho các chất thải ra trên toàn cầu, hình phạt đối với các hoạt động vượt quá giới hạn quy định hay không tuân thủ những điều khoản của các thoả hiệp quốc tế, các nước tham gia đóng góp vào các thoả hiệp bằng những khoản chi phí đền bù và bằng cái gọi là cam kết thực hiện chung từ các bên tham gia.

Đối với các công cụ chính sách Quốc gia, các công cụ này có thể là sự tác động khích lệ hay để thực hiện các hoạt động chống ô nhiễm môi trường trong đó có hoạt động loại trừ các chất thải, các công cụ này sẽ gia tăng các nguồn tài trợ. Trên thực tế, đặc tính nâng cao nguồn tài trợ của một số công cụ này có thể sẽ là một điểm lợi tạo ra các nguồn tài chính khổng lồ cần thiết đến xử lý thoả đáng các vấn đề liên quan đến môi trường trên toàn cầu. Và những vấn đề phân phối các nguồn tài trợ này sẽ đương đầu với những nỗ lực giành được các cam kết thực hiện tài trợ trên toàn cầu.

Tiêu chuẩn đối với việc lựa chọn các công cụ (kinh tế) cụ thể giải quyết các vấn đề môi trường đang gây tranh luận trên toàn cầu về cơ bản không khác biệt các vấn đề liên quan đến việc lựa chọn các công cụ nói chung: Tính tích cực, tính hiệu quả và khả năng chấp nhận được của môi trường.

Không có dẫn chứng dựa trên thực tế tồn tại trên tính tích cực và tính hiệu quả của nhiều công cụ khác nhau. Cần có sự cân nhắc hơn đối với các công cụ chính sách quốc gia (có lẽ đối với cả chính sách khác nữa) và các vấn đề môi trường khác theo bối cảnh. Tính tích cực và hiệu quả của các công cụ có thể giải thích tại sao các giải pháp tiếp cận với các vấn đề môi trường trên toàn cầu có thể khác biệt với các giải pháp tiếp cận khác, và tại sao đạt được dễ dàng một số thoả hiệp, đồng thời chúng có thể gợi ý những biện pháp hoà hợp các công cụ khác nhau được sử dụng trong các tình huống khác nhau.

Trong trường hợp các vấn đề môi trường trên toàn cầu (hay xuyên châu lục), một vấn đề nảy sinh từ tập hợp các tiêu chuẩn về tính tích cực và tính hiệu quả. Rõ ràng là hiệu quả hơn khi phân bố một khối lượng tiền nhất định để tài trợ cho các hoạt động môi trường tại một nơi nào đó trên Trái Đất.

Hơn nữa, để đạt được mục tiêu về môi trường nhất định trên phương diện đóng góp cho một vấn đề môi trường cụ thể, có khả năng đem lại lợi nhuận khi đầu tư vào các hoạt động không nằm trong quyền hạn pháp lý của nước liên quan. Điều này tạo nên một khoảng trống đáng kể trong đàm phán giữa các nước nhằm đạt được những thoả hiệp quốc tế.

Điều quan trọng là các nước có thể đóng góp chung vào nỗ lực loại trừ ô nhiễm môi trường trên toàn cầu bằng ba phương pháp khác nhau: Loại trừ trong nước bằng chi phí riêng; các chi phí cho các hoạt động loại trừ trong các khu vực không nằm trong quyền hạn pháp lý của họ; việc cấp giấy phép cho các hoạt động loại trừ được tài trợ bởi các nước khác.

Trong các đoạn tài liệu dưới đây sẽ tổng kết lại một vài cơ chế tài trợ quốc tế được kiến nghị cho việc xử lý các vấn đề

môi trường trên toàn cầu và xuyên châu lục lẫn cung cấp tài trợ để thực hiện các hoạt động môi trường.

2. Các giải pháp khả thi

2.1. Giấy phép đăng ký việc phát toả khí Cac- bon có thể buôn bán được

Đối với việc thuyên giảm các chất khí CO_2 phát thải ra từ nhiều quá trình tiêu thụ dầu hoá thạch tại Nhật Bản và các nước thuộc Cộng đồng Kinh tế chung Châu Âu có thể lên đến 100 USD/1 tấn, tại các nước đang phát triển chẳng hạn như Ấn Độ và Trung Quốc, công việc này sẽ tốn 10 USD/1 tấn.

Điều này cho biết đến khả năng kinh doanh được các chất phát thải ra môi trường. Có thể đặt ra những mục tiêu toàn diện về các chất thải ra môi trường đối với tất cả các nước tham gia và kế đó cũng có thể ban hành các giấy phép tương đương với tổng số chất thải ra môi trường này, cùng với đường lối được chấp thuận từ đầu phân bổ các giấy phép này trong các nước tham gia. Thực hiện công việc phân bổ này dựa trên cơ sở mật độ dân số, hay kết hợp cả mật độ dân số và một số giá trị bất biến khác chẳng hạn như GDP hay mức độ nguyên thuỷ của chất thải. Bất kỳ một cơ chế phân bổ nào nhận được sự chấp thuận nào từ phía Nam đều dẫn đến nhu cầu vượt quá mức về giấy phép chất thải ra của các nước phát triển và có cơ hội thiết lập thời đoạn kinh doanh các chất thải ra.

Việc phân bổ các quyền sở hữu chất thải ra đầu tiên giữa Chính phủ được tiến hành theo cách cấp cho các nước đang phát triển nhiều quyền sở hữu hơn yêu cầu bằng các chất thải hiện hành và tương lai cho các nước phát triển ít quyền sở hữu hơn yêu cầu bằng chất thải hiện hành.

Theo như một tài liệu của UNTAD gần đây, hệ thống giấy phép kinh doanh điều chỉnh các chất phát thải của nhà kính là một hệ thống sinh lợi nhất do nó dựa trên cơ sở các hoạt động mua bán, trong đó các bên tham gia đều cố gắng tối thiểu hoá các chi phí của họ. Đồng thời cũng dễ dàng kiểm soát và dễ thực thi hơn hầu hết các hệ thống khác. Điều quan trọng là nó tạo ra sự tự do cho các quốc gia trong việc thiết lập các phương pháp riêng tiến hành các hoạt động loại trừ bớt ô nhiễm theo kế hoạch của họ.

Ngoài khả năng sinh lợi trong thời hạn ngắn, hệ thống này còn có thể khuyến khích các chương trình công nghệ trong việc kiểm soát các chất thải hơn là một hệ thống có liên quan đến các mục tiêu hay tiêu chuẩn nhất định. Hệ thống này cũng cung cấp khoảng không cho các nước đang phát triển mở rộng các chất phát thải của nhà kính theo nhu cầu của nền công nghiệp đang phát triển của các nước này. Hơn nữa có khả năng cho phép các nước đang phát triển bán hoặc cho thuê quyền sở hữu mà hiện tại họ không cần đến, trên cơ sở này nảy sinh ra một nguồn trao đổi ngoại tệ dùng để tài trợ cho việc đầu tư hiệu quả vào các chất phát thải.

Trên thực tiễn, xuất hiện một nhu cầu về hệ thống thông tin (chứa đựng thông tin về những người mua và người bán tiềm tàng) và một thủ tục bán đấu giá được chấp thuận. Ngoài ra, các điều kiện vận hành phải đáp ứng được.

Cần đến một số định nghĩa về thị trường: Hàng hoá trong đó diễn ra công việc kinh doanh. Ngay cả khi chỉ các chất phát thải của nhà kính, có một vài lựa chọn (chẳng hạn như các chất thải CO_2 hoá thạch, các chất phát thải CO_2 nguyên, CO_2 tương ứng bao gồm các khí khác v. v...)

Phải luôn có sự nhất quán rằng giới hạn kinh doanh các chất phát thải khí Cacbon dioxit liên quan đến năng lượng là bước lựa chọn đầu tiên, khả thi nhất với các chất thải bao gồm các nguồn khí CO_2 khác cũng là một bước lựa chọn đầy hứa hẹn, đặc biệt là nó có khả năng thực thi tính công bằng khi giải quyết các khiếu nại của các nước đang phát triển.

Những vấn đề cần cân nhắc nữa là tiềm lực của thị trường: Với số lượng những nhà vận hành thị trường hạn chế xuất hiện rủi ro đối với các bên tham gia có năng lực điều hành giá cả giấy phép hoặc tác động lớn đến giá cả của các thị trường hàng hoá có liên quan nhằm gây ảnh hưởng đến việc phân phối cho thuê quyền sở hữu. Theo Roland (1992), rủi ro này là tương đối thấp. Tuy nhiên xuất hiện một số vấn đề phân phối gây tranh luận khác liên quan đến tiềm lực thị trường. Do tiềm lực mua bán không cân bằng và trong thị trường của người mua, việc sở hữu các giấy phép có khả năng sẽ tập trung vào những danh mục vốn đầu tư của một số quốc gia giàu có. Một giải pháp đối với vấn đề tiềm lực thị trường làm rối loạn công việc thực hiện các kế hoạch thương mại sẽ là hạn chế thời đoạn có giá trị của các quyền đối với các chất phát thải ra.

Vấn đề là làm thế nào để phân phối các quyền ban đầu là một vấn đề quan trọng trong việc giành được sự tài trợ quốc tế đối với bất kỳ một hệ thống kinh doanh mang quy mô lớn nào. Việc cấp quyền sở hữu ban đầu này, hoặc phân phối, có thể căn cứ vào cơ sở mức độ các chất phát thải hiện hành, trách nhiệm thực hiện trước đây, nỗ lực tương xứng GDP, mật độ dân số v. v...

So sánh với các chi phí, kinh doanh giấy phép mang lại kết quả nhất định có lợi trong việc giảm bớt các chất phát thải. Số

lượng giấy phép được phát hành sẽ đảm bảo chắc chắn cho công việc này nếu nó hoàn toàn tuân thủ quy định.

Tuy nhiên, các khía cạnh phân phối và tổ chức của một hệ thống các giấy phép gây ra khó khăn trong việc chấp nhận, trên mức độ toàn cầu, vẫn chưa có một tổ chức nào đứng ra giải quyết hoặc quản lý thích hợp và thoả đáng tính phức tạp cả về mặt chính trị lẫn công nghệ của công việc kinh doanh các quyền liên quan đến các chất phát thải ra môi trường giữa các nước.

2.2. Các chi phí phát thải

Các chi phí của các bên đóng góp với vấn đề môi trường sẽ tạo ra tiến trình sản xuất và sản phẩm gây ra các chất ô nhiễm mang ít tính hấp dẫn cố hữu. Vì vậy, các chi phí này nếu như được tính toán đúng thì chúng sẽ trực tiếp làm cho thị trường rõ ràng hơn. Giá cả phản ánh đầy đủ các chi phí tốt hơn trong khi thiếu các biện pháp chính sách môi trường hoặc khi những biện pháp này được áp dụng nhưng không thể hiện bằng các mức độ chi phí và giá cả. Các chi phí vì vậy có thể mang tính hấp dẫn.

Các chi phí phát thải, trong một vài tình huống các vấn đề môi trường (chẳng hạn như CFC, nhiên liệu có CO_2) có khả năng liên quan đến các sản phẩm. Trong những tình huống như vậy, cơ cấu hành chính cho việc thu nhập chi phí tương đối dễ dàng thiết lập, hoặc có thể trong những tình huống khác đã vận hành ở một nơi nào đó trên thế giới. Tại hầu hết các nước và đối với nhiều nhiên liệu đã có hệ thống thuế. Hơn nữa, việc thay đổi chi phí hay thuế là một sự can thiệp tương đối đơn giản so với việc thay đổi các công cụ chính sách khác (chẳng hạn như các giấy phép có thể bán).

Các nước có thể tiến hành các chi phí phát thải trên cấp quốc gia bằng cách chấp thuận sử dụng công cụ này. Cần thiết có một yêu cầu về tổ chức tương đối khiêm tốn trên mức độ liên quốc gia.

Vấn đề đương nhiên không đặt ra về cơ sở thuế khoá thích hợp nên như thế nào. Một hoặc hiếm các chất ô nhiễm hay toàn bộ các chất? Song khi đã tiến hành cuộc lựa chọn và một khi nảy ra một vài dự đoán về mức độ mong đợi thuyên giảm ô nhiễm toàn diện, tình huống trên cơ sở lý thuyết đối với các chi phí là rõ ràng, tình huống của tính hiệu quả là tĩnh và động. Tuy vậy, cần lưu ý rằng có rất ít dẫn chứng định lượng để trợ giúp cho vấn đề này là đáng tin cậy và không có ví dụ nào về một công cụ quốc tế thể hiện có hiệu lực trong quá khứ sáng tỏ dựa trên quan sát thực tế về những vấn đề này. Ngoài ra, công cụ kinh tế lựa chọn các giấy phép có thể bán thường là hấp dẫn hơn trên cơ sở lý thuyết.

Một vài vấn đề kinh tế được thảo luận liên quan đến vấn đề chi phí Cacbon/năng lượng và triển vọng của chúng cũng là những kết quả phân phối trong nước (bao hàm các khía cạnh về ngân sách và những tác động về cơ cấu kinh tế vĩ mô của chúng). Các yếu tố quen thuộc khác trong bất kỳ một cuộc thảo luận nào về các hệ thống thuế khoá thực tiễn: Là cơ sở thuế khoá, tỷ lệ thuế cao và đặt ra những vấn đề về những tác động phân phối và ngân sách của chính sách thuế khoá này.

Trong tình huống tiến hành sử dụng các khoản doanh thu này với tư cách là một phần tài trợ toàn diện của Nhà nước. Qua đó, trong trường hợp tính trung lập ngân sách được thừa nhận mang hàm ý rằng các loại thuế khác có khả năng được giảm bớt theo đó. Vấn đề bổ sung và trợ giúp là các doanh thu

thuế liên quan đến năng lượng hay cacbon cần tái đầu tư vào công cuộc bảo tồn năng lượng hay các hoạt động hấp thụ khí Cacbon.

Dựa trên cuộc khảo sát này, người ta kết luận rằng để đạt được mục tiêu thuyên giảm năng lượng có liên quan đến phát thải khí Cacbonic cao, có thể làm đình trệ tỷ lệ tăng trưởng GDP của thế giới vào khoảng 0,2%, mặc dầu vậy, điều này cũng có thể bao hàm sự thuyên giảm trên mức độ GDP trên toàn cầu kéo dài vào khoảng 3 - 8% (giữa năm 2005 và năm 2050). Một số mô hình kiểu mẫu mang tầm vóc quốc gia (chẳng hạn như đối với Na Uy, Hà Lan, Thuỵ Điển) dự đoán mức độ đình trệ tỷ lệ tăng trưởng cao hơn vào đầu năm 2000 - 2010. Đây là những chỉ số thăm dò cung cấp một số thông tin liên quan.

Hơn nữa, những thay đổi lớn lao sẽ dẫn tới những chuyển biến quan trọng trong cơ cấu công nghiệp. Trong quá trình khai thác những tác động kinh tế của một nước bằng hoạt động liên kết hay đơn phương (trong các nước OECD) thông qua các chi phí năng lượng/cacbon (không có các khoản miễn phí), những vấn đề hàm ý mang tính khu vực và quốc gia có thể tạo ra ảnh hưởng mạnh đối với các khu vực chuyên sản xuất năng lượng và tự phản ánh chúng qua công cuộc tái định hình các nền công nghiệp bằng hầu hết các công việc loại trừ bớt các chất thải trong khu vực do những biến chuyển nhiên liệu, bảo tồn năng lượng hoặc công nghệ mới làm sạch môi trường.

Ví dụ: Tài liệu đề cập đến những vấn đề này là nguồn tài liệu về cuộc cải cách môi sinh của hệ thống thuế khoá Đức. Một khoản thuế nhằm vào tất cả các nguồn năng lượng, loại trừ các nguồn năng lượng tái thiết. Người ta mong chờ sự tăng thuế

không ngừng để tạo ra sự gia tăng 4,5% đối với mặt bằng giá năng lượng trong năm đầu thực hiện, đạt được sự gia tăng 60% trong 10 năm. Vì thế, các khoản doanh thu thuế với quy mô đáng kể sẽ kiến tạo một khoản lên đến 9 tỷ Dmark Đức trong năm đầu và 205 tỷ Dmark trong 15 năm. Trong tài liệu cũng đề cập đến việc áp dụng thuế năng lượng cùng với các giải pháp đền bù doanh thu trung lập đối với cả các doanh nghiệp (dưới hình thức giảm bớt các khoản đóng góp an toàn xã hội của các chủ doanh nghiệp) và với các hộ gia đình (khoản tiền trợ cấp trọn gói trên mỗi đầu người, được gọi là tiền thưởng môi sinh).

Cũng theo tài liệu nghiên cứu này, phản ứng toàn diện của các giá trị kinh tế vĩ mô đối với các khoản thuế năng lượng là khá tích cực. Kết quả của việc gia tăng hiệu quả năng lượng GDP sẽ tăng khoảng 60% giữa năm 1987 vào năm 2010, mặc dù tiêu thụ năng lượng có giảm khoảng 24% trong cùng thời đoạn. Hơn thế nữa, còn tạo ra một tác động tích cực đối với vấn đề việc làm, trong vòng 10 năm sẽ tạo ra khoảng 500 đến 600 việc làm mới. Điều này đồng thời cũng là kết quả của việc thay đổi về cơ cấu đối với nhiều mô hình sản xuất cần nhiều lao động.

Cuối cùng, sẽ nhận ra những người được lợi trong các hoạt động thực tiễn như các lĩnh vực điện tử, cơ khí, dịch vụ có các chi phí giảm. Ngược lại, những người thua lỗ sẽ tập trung vào các nền công nghiệp cần nhiều năng lượng cao, chẳng hạn như công nghiệp sản xuất thép, hoá chất và kim loại màu v. v...

Trên thực tế, các tác động của kinh tế vĩ mô hay nỗi lo ngại về các tác động này có khả năng làm cho các nước miễn cưỡng tăng các hoạt động môi trường trong việc áp dụng các chi phí, hoặc làm cho các chi phí đủ cao để có một tác động khuyến khích.

2.3. Cơ sở hạ tầng môi trường toàn cầu

Sự lĩnh hội các khả năng ngoại vi môi trường liên quốc gia và trên toàn cầu cần thiết đến quá trình hợp tác giữa các nước. Các chi phí chuyển giao đối với sự xuống cấp của môi trường quốc tế là một trong những khích lệ chủ yếu, cùng với việc chuyển giao công nghệ và các cơ chế đền bù khác.

Tổ chức GEF cung cấp một trong những ví dụ gần đây có liên quan đến dự phòng hỗ trợ hay các khoản vay cho các dự án có lợi cho môi trường; các cuộc chuyển giao được tăng cường tiến hành thông qua các chương trình hỗ trợ song phương và các tổ chức hành chính đa phương. Hạ tầng cơ sở toàn cầu được Ngân hàng Thế giới (WB), Chương trình Phát triển Liên Hiệp Quốc (UNDP), Chương trình Môi trường Liên Hiệp Quốc (UNEP) thiết lập vào năm 1990 nhằm cung cấp một sự hỗ trợ trong vấn đề chuyển nhượng cho các nước đang phát triển đối với các hạng mục đầu tư bảo vệ tầng Ôzôn, giảm bớt phát khí thải từ nhà kính, bảo vệ nguồn nước quốc tế và bảo vệ tính đa dạng sinh thái.

Nghị định thư Montreal về việc Bảo vệ tầng Ôzôn và Công ước Khung về Hiện tượng Thay đổi Khí hậu, cả hai đều có cơ cấu tài chính gắn liền đối với các nước phát triển và đã tạo ra thuận lợi cho việc tiến hành đền bù của các quốc gia.

Công nghiệp hoá và phát triển, các cơ chế đó và một số cơ chế khác có liên quan đến một vài vấn đề về môi trường mang tầm quan trọng toàn cầu đều do tổ chức GEF quản lý. Khối lượng tiền thực hiện các dự án của tổ chức này mang lợi ích trên toàn cầu là 1 tỷ đô la một năm.

2.4. Phối hợp thực hiện

Công ước về Hiện tượng Thay đổi khí hậu cụ thể bao gồm cả khả năng được biết đến là phối hợp thực hiện:

Các bên có thể phối hợp thực hiện các chính sách và các biện pháp với các bên khác trong việc đóng góp vào các thành tựu của mục tiêu công ước.

Phối hợp thực hiện là một ý tưởng về hai hay nhiều nước có thể cùng thực hiện với nhau làm giảm bớt các chất thải chung của các bên, hoặc làm gia tăng quy mô của các hộp chứa chung của họ theo những cách hiệu quả nhất có thể được. Đối với các nước phát triển, cách thực hiện công việc này là đầu tư thiết bị vào các nước khác để tiến hành công việc giảm bớt các chất thải với chi phí rẻ hơn chi phí tại nguyên xứ. Đối với một nước này, phương cách khác có thể là tài trợ cho các dự án tái trồng rừng hoặc quản lý rừng lâu bền đối với một nước khác.

Một ví dụ về việc phối hợp thực hiện là hệ thống các khoản đền bù Cacbon. Đây là một loại thoả thuận lâm nghiệp do một công ty lâm nghiệp tại nước phát triển hay sở lâm nghiệp thực hiện và tiến hành liên kết. Theo như loại thoả thuận này, một tiện ích tiềm lực tại một nước phát triển tài trợ cho một kế hoạch liên quan đến kỹ thuật đốn cây, trồng cây màu mỡ hay tái trồng rừng tại một nước đang phát triển, trao đổi lấy tín dụng đối với Cacbon do hoạt động lâm nghiệp được tài trợ lưu giữ. Các lợi ích tiềm tàng là đáng kể (nảy sinh từ các chi phí khác biệt của việc giảm bớt Cacbonic giữa các nước đang phát triển và phát triển) và chúng được chia cho các bên có liên quan (đối với cả tư nhân lẫn nhà nước). Một vài hệ thống đền bù điển hình được bắt đầu áp dụng trong những năm gần đây, chẳng

hạn như hệ thống điện năng Anh với cơ sở Sabah, hay hệ thống năng lượng ứng dụng của Virginia với Guatemala.

Tuy nhiên, các dự án phối hợp thực hiện đôi khi cũng vấp phải những phản kháng của các phong trào môi trường tại miền Bắc, những phong trào này cho rằng các chương trình phối hợp thực hiện có xu hướng tạo ra sự cản trở đối với những người máy. Chẳng hạn như các tổ chức cung cấp phương Bắc đang nỗ lực giảm bớt phát thải của riêng họ.

3. Các cơ chế tài chính thích hợp với các vấn đề môi trường địa phương

Một số công cụ quốc tế có thể được sử dụng nhằm giải quyết các vấn đề môi trường trên tầm vóc quốc gia lẫn trên toàn cầu. Ba công cụ sau được đề cập đến trong khi thực hiện.

3.1. Các hiệp định môi trường liên quan đến hàng hoá quốc tế (của tổ chức ICREA)

Theo như Kox (1995), nhiều nước không có khả năng tác động mạnh đến thị trường thế giới dựa trên các sản phẩm xuất khẩu của họ. Trên cấp độ tổng thể, chúng ta có thể dự liệu rằng năng lực kiểm soát các đợt gia tăng giá cả trong nước ảnh hưởng đến thị trường thế giới còn tuỳ thuộc vào bốn yếu tố sau:

Hiệp định thiết lập định mức chủ yếu nhằm trợ giúp cho việc làm dịu bớt những áp lực cạnh tranh trong quá trình quá độ hướng đến quá trình nội vi hoá để các nước xuất khẩu có thể áp dụng các chính sách môi trường hợp lý trong lĩnh vực xuất khẩu của họ mà không mất các khoản phí thị phần và các khoản lợi nhuận xuất khẩu. Cần đạt được điều này dựa trên

hiệp định giữa các nước xuất khẩu trên một mức độ các định mức môi trường tối thiểu với một hàng hoá cụ thể, nhằm tránh bán hàng hoá với giá thấp thông qua việc sử dụng các phương sách rẻ hơn nhưng không gây huỷ hoại đến môi trường. Không nhất thiết cần có sự tham gia của các nước nhập khẩu vào loại hiệp định này.

Hiệp định chuyển giao đại diện cho cơ chế hoàn thành công việc thực hiện nguyên tắc các chi phí đối với người sử dụng. Mục đích của hiệp định này là trợ giúp vượt qua mức hạn chế về thu nhập tại các nước đang phát triển dựa trên việc tạo ra những ngân quỹ đền bù Quốc tế nhằm tài trợ quá độ các phương sách sản xuất lâu bền. Những ngân quỹ này được thiết lập dựa vào các khoản đóng góp từ các nước nhập khẩu và được gia tăng từ các nguồn thu thuế trên các hạng mục nhập khẩu dòng của hàng hoá cụ thể, đồng thời được thiết lập theo thu nhập bình quân đầu người. Sự tham gia của các nước xuất khẩu lẫn nhập khẩu vì vậy rất cần thiết trong loại thoả hiệp kiểu này.

Đề xuất của các tổ chức ICREA bao hàm những lợi điểm sau:

- Bao gồm những thay đổi trên mặt bằng giá bán lẻ tối thiểu (ít tác động đến những người tiêu thụ) bởi vì giá trị sản xuất một mặt hàng chỉ là phân số nhỏ của giá bán lẻ đó.

- Số đền bù sẽ là một nghĩa vụ hợp đồng bắt buộc (trong tình huống chuyển giao ICREA).

- Nó gợi ý thiết lập một khoản tiền bảo hiểm môi trường dựa trên giá cả của tất cả các sản phẩm, không phân biệt giữa

các sản phẩm được sản xuất bền lâu hay không bền lâu. Giải pháp tiếp cận này có ưu điểm là tránh được những chính sách thương mại lệch lạc không cần thiết, cũng như nhu cầu cho một hệ thống tiền bảo hiểm phức hợp xuyên quốc gia.

- Công cụ nâng cao doanh thu (trong tình huống chuyển giao ICREA) sẽ thiết lập một mối liên kết giữa số lượng hạng mục hàng hoá nhập khẩu và số lượng hàng hoá thành tiền mà các nước nhập khẩu sẽ chuyển giao vào ngân Quỹ quốc tế, qua đó Tổ chức ICREA sẽ thanh toán đền bù cho các nước xuất khẩu. Ta có thể dễ dàng nhận qua hệ thống thuế nhập khẩu, song nếu tính đàn hồi trên mặt bằng giá cả của nhu cầu nhập khẩu cao. thì cũng có thể áp dụng các công cụ tài trợ khác.

3.2. Hoán đổi nợ giành cho bảo vệ môi sinh

Hình thức hoán đổi nợ giành cho bảo vệ môi sinh là một biện pháp chuyển đổi nợ, trong đó, thay vì giành được số vốn ban đầu cho vay, người chủ sở hữu khoản nợ chiết khấu này sẽ chấp thuận giúp đỡ nước mắc nợ bảo tồn nguồn tài nguyên thiên nhiên.

* Phần thị trường quốc tế của nước này.

* Phân hạng mục xuất khẩu hàng hoá trên tổng số hạng mục xuất khẩu của nước này.

* Tính mềm dẻo của giá cả trên bề mặt tổng thể lượng hàng hoá xuất khẩu.

* Cơ cấu và cường độ cạnh tranh trên thị trường hàng hoá trên thế giới.

Trên cơ sở dẫn chứng thực tế, Kox đồng thời cũng phát hiện ra rằng, trong số 415 tình huống hàng hoá trong nước đã được

nghiên cứu thì có 35 - 43 tình huống dường như đang ở vị trí mà công việc nội bộ vi hoá các chi phí ngoại lai trên mặt bằng giá xuất khẩu có khả năng thực thi không cần đến nhiều vấn đề khác.

Đồng thời người ta cũng không ngừng nhận ra rằng quá trình sản xuất các hàng hoá xuất khẩu ban đầu là một nguồn phá huỷ môi trường đáng kể tại các nước đang phát triển. Vì thế, xuất hiện tình huống nhằm áp dụng công việc nội vi hoá các chi phí môi trường trong việc sản xuất hàng hoá và thực hiện chúng theo các hiệp định môi trường liên quan đến hàng hóa quốc tế (ICREA).

ICREA là một Hiệp định giữa các nước quy định các vấn đề môi trường liên quan đến thương mại đối với hàng hoá có cơ sở nhất định. Trong Hiệp định này, các nước của những người sản xuất (đôi khi là các nước của những người tiêu thụ) chấp thuận về các biện pháp nhất định nhằm tạo ra khả năng bền vững cho công việc sản xuất một hàng hoá xuất khẩu nhất định.

Có nhiều loại Hiệp định. Đây là hai loại chính:

(a) Hiệp định thiết lập định mức.

(b) Hiệp định chuyển giao.

Các hình thức hoán đổi nợ giành cho bảo vệ môi sinh được thiết lập với mục đích nhằm đáp ứng một vài mục tiêu (WWF, 1994).

- Thiết lập ngân quỹ để tài trợ cho các hoạt động môi trường dài hạn.

- Giảm bớt gánh nặng các khoản nợ nước ngoài cho các nước đang phát triển, mặc dầu chỉ là một tỷ lệ nhỏ.

- Thiết lập các quan hệ đối tác và cam kết kinh doanh đa phương hoá trong phạm vi mỗi nước và quốc tế.

- Xây dựng năng lực hoạt động môi trường trong các tổ chức xã hội trong nước và các cơ quan Nhà nước.

Một số kinh nghiệm đáng kể đã giành được với bước khởi đầu này. Từ năm 1987 cho đến cuộc Họp Thượng đỉnh về Trái Đất diễn ra vào tháng 6/1992, khoảng 20 hình thức hoán đổi nợ đã được thiết lập trên thế giới, tạo ra nguồn ngân quỹ cho công việc bảo tồn vào khoảng 70 triệu đôla. Điều này nói lên sự rút ra khoảng 110 triệu đôla trong khoản nợ của các nước tương ứng. Mặc dầu con số này chỉ đại diện cho một tỷ lệ nhỏ về khoản nợ còn tồn đọng tại các nước đang phát triển, dự kiến vào khoảng 1,3 tỷ đôla, và con số này đã tạo ra những khoản lợi quan trọng cho các công cuộc bảo vệ môi trường.

3.3 Hướng tiếp cận mới cho các hiệp định liên quan đến phát triển bền vững

Hà Lan gần đây đã bắt đầu thử nghiệm một giải pháp mới liên quan đến công việc hợp tác phát triển. Hiện nay, các hiệp định song phương về phát triển bền vững được xem là một chủ đề bắt buộc đang được ký kết với các nước Costa Rica, Bhutan và Benin.

Nét đặc trưng nổi bật nhất của thỏa hiệp này là nguyên tắc nhân nhượng qua lại được xem là cơ sở của quá trình hợp tác. Điều này thể hiện. rằng ngoài các điều kiện phát sinh từ chương trình phát triển mà các nước đang phát triển bắt buộc tuân thủ. thì các nước nhận trợ giúp cũng có quyền điều chỉnh và tác động đến các chính sách của nước trợ giúp. Cả hai bên tham gia thoả hiệp đều được coi là tương đương nhau trong quá trình ký kết và tuân thủ thoả hiệp.

Hơn nữa, khía cạnh quan trọng của việc hợp tác là quá trình tham gia thực thi thoả hiệp của các Tổ chức phi Chính phủ, và đối với các nước trợ giúp cùng với các bên tham gia thoả hiệp.

Một trong những nguyên nhân đối với giải pháp tiếp cận mới này là trên thực tế nhiều nước phát triển nhận thấy bất tiện cho vị thế tiềm lực không cân bằng của họ so với các nước trợ giúp và đồng thời, cho phép các nước trợ giúp áp đặt đơn phương các điều kiện liên quan đến việc quản lý tốt (trong lĩnh vực chính sách môi trường).

Trong giai đoạn đầu của quá trình thực hiện, các bên tham gia thoả hiệp cần có thời gian thích nghi dần với nhau. Các thoả hiệp này sẽ được ký kết dựa trên các tiêu chuẩn liên quan đến khả năng lâu bền của các điều khoản mà các bên phải tuân thủ, đồng thời thoả hiệp cũng chứa đựng các dự án và các chương trình liên quan. Bên cạnh đó cũng cần chú ý đến các phương pháp, phương tiện thực hiện và thiết lập nguyên tắc nhân nhượng qua lại. Trong giai đoạn hai, dựa trên cơ sở các kinh nghiệm trên quy mô dự án, sẽ đề ra các hướng đề xuất thực hiện giải pháp thích hợp nhất được áp dụng.

Đối với các kết quả trong tương lai của công cụ cải tiến này, những kết luận hiện hành có khả năng mang tính tự biện. Hiện nay, giải pháp tiếp cận này chỉ đơn thuần là một thử nghiệm, trong đó cần đề ra các khả năng thực thi mới. Giải pháp ứng dụng này trở thành một giải pháp ứng dụng chuyên nghiệp, đồng thời sự trợ giúp của giải pháp này gia tăng trong các nước trợ giúp và các nước đang phát triển nhận trợ giúp là một điều rất quan trọng đối với vấn đề môi trường. Nếu như thử nghiệm

này thành công thì phương sách này có thể nhân rộng đến các nước (có khả năng lớn hơn) đang phát triển và các nước trợ giúp khác.

3.4. Nhận xét

Đối với các khả năng thực thi giành cho cơ chế tài trợ độc lập (trong nước) cho các vấn đề môi trường địa phương, mặc dầu có nhiều khả năng tài trợ đang tồn tại, thế nhưng các khả năng này vẫn chưa được tận dụng hoàn hảo. Hơn nữa cũng không có đủ dẫn chứng thực tiễn hiện hành về hoạt động thực tại của các công cụ tài chính này.

Đối với các giải pháp (tài chính) quốc tế cho các vấn đề môi trường trên toàn cầu và xuyên châu lục, tổ chức OECD cũng vạch ra rằng, ở một mức độ thấp, tỷ lệ không đồng nhất về thể chế và văn hoá tồn tại trên phạm vi Quốc tế sẽ tạo ra khó khăn để đạt được thoả hiệp về các công cụ kinh tế giữa các tổ chức ở nước ngoài của các nước. Cơ sở ứng dụng của một công cụ kinh tế càng không đồng nhất bao nhiêu thì sẽ càng dễ dàng đạt được thoả hiệp quốc tế về tính công bằng trong việc chia sẻ gánh nặng quốc tế bấy nhiêu, song đồng thời các khoản lợi lớn hiệu quả kinh tế càng ít đi tại cơ sở đầu tiên sử dụng các công cụ kinh tế này.

Ngược lại, một tỷ lệ đồng nhất cao về tính đồng nhất quốc tế cho ta thấy có thể thu được các khoản tiền tiết kiệm lớn từ quá trình hợp tác, nhưng lại là khó khăn để đạt được các thoả hiệp có thể chấp thuận về việc chia sẻ gánh nặng. Người ta đã theo dõi hiện tượng này tại các cuộc tranh luận về thay đổi khí hậu, nơi diễn ra các cuộc đàm luận không có xu hướng tương đồng về vấn đề giải đáp các chính sách liên quan đến các công

cụ kinh tế, các khoản lợi lớn thu được dường như là có được từ việc tận dụng các công cụ này.

Mặt khác các cơ hội cho nhiều ứng dụng hạn chế của các công cụ kinh tế có khả năng tồn tại trên quy mô bán cầu, song vẫn nằm trong phạm vi quốc tế. Các khoản lợi hiệu quả kinh tế bắt nguồn từ nhiều hệ thống hạn chế cũng sẽ bị hạn chế, nhưng vẫn có khả năng đại diện cho các mặt tích cực của các công cụ kinh tế này phần nào có khả năng thực thi.

Những ví dụ điển hình cho các giải pháp tiếp cận bao gồm:

Một hệ thống thuế khoá quốc gia phù hợp trên phạm vi khu vực. Khoản thuế dự kiến nhằm vào nguồn năng lượng Cacbon của EU là một ví dụ điển hình cho vấn đề này, nhưng cũng có khả năng thực thi chế độ truy nộp trong giới hạn khu vực đối với các khoản thuế/khoản chi phí hoà hợp (như tổ chức OECD chẳng hạn).

Các hệ thống cấp giấy phép có thể chuyển nhượng được chấp nhận trong khu vực chỉ liên quan đến những vấn đề môi trường quốc tế (ví dụ như mưa axit,...).

Các hệ thống hỗn hợp liên quan đến các thuộc tính của thuế, giấy phép có thể chuyển nhượng, các khoản trợ cấp và các quy định.

Nói chung, cả các giấy phép có thể chuyển nhượng và các khoản thuế thực tiễn đều có thể sử dụng để giải đáp cho một số bài toán môi trường quốc tế, thậm chí ngay cả trên phạm vi toàn cầu với lý do thực thi một tình huống cho việc khởi sự và không ngừng xây dựng một hệ thống trên toàn cầu.

4. Công cụ điều hành - kiểm tra kinh tế và truyền thông

4.1. Khái niệm

Hoạt động kinh tế xuất phát từ nhiều loại áp lực đối với môi trường như:

- Nhu cầu đầu vào (ví dụ: Nguyên liệu, năng lượng, sản phẩm trung gian).

- Ô nhiễm, chất thải.

- Thâm nhập không gian trong các khu vực tự nhiên (ví dụ: Đường sá, hoạt động khai thác mỏ...). Những áp lực trên sẽ được giảm bớt đến một chừng mực nhất định nhờ những hệ thống hấp thu và quy trình hấp thu (ví dụ: Đồng hoá chất thải, hấp thu ô nhiễm, biến dạng các hệ thống sinh thái dẫn đến rối loạn...) và các quy trình tái sinh trong môi trường sẽ thay đổi. Nếu thay đổi đó dẫn đến giảm bớt khả năng của môi trường làm thoả mãn các nhu cầu con người thì đó là suy thoái môi trường.

Nhằm tìm cách sử dụng bền vững hơn nữa các nguồn tài nguyên môi trường và đảm bảo ở mức độ nghiêm ngặt hơn về chất lượng môi trường, những nhà hoạch định chính sách môi trường có thể gây ảnh hưởng tới quá trình ra quyết định ở mức độ khác nhau đối với các cơ quan liên quan đến môi trường khác nhau như người tiêu thụ, người sản xuất và các nhà đầu tư.

Rõ ràng là trước khi xem xét loại công cụ chính sách phù hợp nhất, cần xác định "người gây ô nhiễm". Vì vậy, cần phải xác định người nào hoặc hãng nào góp phần nhiều nhất vào một tình hình môi trường nhất định.

Ví dụ: Ở Hà Lan, người ta tính rằng "giao thông" đã đóng góp 219 triệu kg, "công nghiệp" góp 6 triệu kg và "người tiêu thụ" góp 9 triệu kg cho tổng 234 triệu kg khí NH_3 bốc hơi trong năm 1990.

Chắc chắn việc xác định người gây ô nhiễm như trên tại các nước đang phát triển gặp nhiều khó khăn vì ở đó thiết bị và người giám sát thích hợp còn hiếm và các nguồn ô nhiễm có khuynh hướng tăng nhiều và phân tán rải rác. Khi đã xác định người gây ô nhiễm, có 3 phương pháp khác nhau để tác động đến các quyết định. Có thể:

- Thay đổi trong hàng loạt các lựa chọn cho người gây ô nhiễm.

- Thay đổi chi phí và lợi ích liên quan đến người gây ô nhiễm.

- Thay đổi các ưu tiên và tầm quan trọng người gây ô nhiễm làm thay đổi môi trường.

Công cụ điều hành - kiểm tra, kinh tế và chính sách truyền thông.

Phần này tập trung hơn vào các loại công cụ chính sách khác nhau có thể được lựa chọn khi định ra chính sách môi trường. Có thể xác định 3 loại lớn:

Thứ nhất: Công cụ pháp lý hoặc chỉ huy, kiểm tra, có thể hiểu là những biện pháp định chế thúc đẩy sự tuân thủ về môi trường trực tiếp của người gây ô nhiễm bằng việc điều tiết các quá trình hay các sản phẩm được sử dụng, bãi bỏ hoặc hạn chế việc thải ra một số chất ô nhiễm và (hoặc) những hoạt động hạn chế trong những thời gian hoặc khu vực nhất định bằng cấp giấy phép, quy định các tiêu chuẩn và quy hoạch vùng.

Thứ hai: Các biện pháp chính sách có thể xem là những công cụ kinh tế trong chừng mực các biện pháp đó tác động đến chi phí và phúc lợi của những hoạt động khác nhau cho các cơ quan kinh tế mà hiệu quả là ảnh hưởng đến việc định ra chính sách và những phương án được chọn dẫn đến tình hình môi trường sáng sủa hơn mà không cần đến công cụ chính sách, công cụ kinh tế, khác với quy chế pháp luật để cho người thực hiện tự do đáp ứng với loại khích lệ nào đó mà họ cho là có lợi nhất.

Thứ ba: Các công cụ truyền thông thường được dùng song song với biện pháp pháp luật hoặc biện pháp kinh tế, gây áp lực và (hoặc) thuyết phục, để nhằm thích hợp nhận thức môi trường và trách nhiệm trực tiếp hoặc gián tiếp vào quá trình ra quyết định, nhận thức về môi trường với trách nhiệm trực tiếp hoặc gián tiếp của con người với môi trường.

Do việc áp dụng các biện pháp điều hành - kiểm tra tuỳ thuộc rất lớn vào chính sách quốc gia và bối cảnh chính trị tại mỗi nước, nên phần thứ ba đưa ra những đặc điểm chung hơn là mô tả chính xác các phương án chính sách.

4.1.1. Thay đổi trong hàng loạt các lựa chọn cho người gây ô nhiễm

Ví dụ: Ở Malaysia, công nghiệp dầu cọ thô thường được xem là nguồn gốc ô nhiễm nước tồi tệ nhất. Ô nhiễm xuất phát từ chất thải hữu cơ từ các nhà máy xay tương đương với ô nhiễm do hơn 10 triệu dân thải ra. Từ năm 1977, đã thực hiện kiểm soát công nghệ dầu cọ bằng hệ thống cấp giấy phép quy định các tiêu chuẩn nước thải (tức là yêu cầu về ôxy hoá) đối với mỗi người được cấp giấy phép. Để xin được giấy phép, các hãng phải

tuân theo một số chỉ tiêu do cơ quan thẩm quyền xác định. Các tiêu chuẩn đã trở nên nghiêm ngặt hơn nhằm dần dần giảm mức ô nhiễm.

Phương pháp đó đã đề ra những phương án mới hoặc cấm một số phương án cũ và là phương án được hầu hết những nhà định chính sách trong các nước công nghiệp hoá áp dụng. Phương pháp đó gọi là phương pháp "điều hành - kiểm tra". Công cụ dùng trong phương pháp đó gồm một loạt các "quy chế trực tiếp" như tiêu chuẩn cấm, giấy phép, quay vòng, hạn mức, hạn chế sử dụng...

Quy chế trực tiếp hoặc công cụ chỉ huy kiểm tra có thể được định nghĩa là biện pháp định chế nhằm trực tiếp tác động đến năng suất môi trường của người gây ô nhiễm bằng các quy trình điều chỉnh hoặc bằng hạn chế các hoạt động trong những thời gian, khu vực nhất định... thông qua các giấy phép, quy định tiêu chuẩn, khoanh vùng... Đặc điểm chính của các biện pháp đó là nếu như không có cách lựa chọn nào khác với các việc gây ô nhiễm thì hoặc là phải tuân thủ, hoặc phải chịu phạt trong quy trình xử phạt chịu án hoặc xử phạt hành chính.

4.1.2. Thay đổi trong chi phí và lợi ích liên quan đến người gây ô nhiễm

Ví dụ: Trong trường hợp dầu cọ Malaysia nói trên, ngoài các tiêu chuẩn, các lệ phí giấy phép về nước thải khá cao đã được đánh trên tải lượng ôxy sinh hoá (BOD) vượt quá tiêu chuẩn luật pháp đã định và một lệ phí thấp hơn (phí mặt bằng) áp dụng cho tải không vượt tiêu chuẩn. Đồng thời chính phủ đảm

bảo trợ cấp đầu vào cho nông dân. Kết quả là không xảy ra mất việc làm nào đáng kể.

Phương pháp đó đã dẫn đến việc áp dụng các khuyến khích kinh tế hoặc là kích thích thị trường. Động cơ thúc đẩy dựa trên phương pháp đó là nếu thực hiện hành vi môi trường phù hợp hơn thì sẽ "được hưởng" nhiều hơn dưới con mắt của người gây ô nhiễm. Do đó, thái độ và hành vi sẽ "tự động" chuyển hướng theo các phương án xã hội dễ chấp nhận hơn.

Có thể các phương án sẽ hấp dẫn nhiều hơn hoặc ít hơn theo các phí hoặc thuế đánh áp dụng, đảm bảo trợ cấp, thực hiện việc phân biệt thuế..... Những công cụ đó gọi là công cụ kinh tế.

4.1.3. Thay đổi các ưu tiên và tầm quan trọng cho gây ô nhiễm làm thay đổi môi trường

Ví dụ: Trong phạm vi dầu cọ Malaysia, các công nghệ giảm ô nhiễm không tốn kém mấy được phát triển ngay sau khi áp dụng phương pháp và thông tin được phổ biến nhờ nỗ lực của Chính phủ và nền công nghiệp. Mục đích tránh chịu lệ phí để dành tiền cho nghiên cứu đã khuyến khích nghiên cứu và công nghệ xử lý nước thải nhà máy. Các nhà sản xuất dầu cọ tăng cường cạnh tranh (bằng tăng năng suất chất lượng dầu cọ, sử dụng sản phẩm phụ ...) và đã chứng kiến một bước bùng nổ vào năm 1980 khi Chính phủ thành lập Viện Nghiên cứu Dầu cọ Malaysia.

Phương pháp thứ ba sử dụng không những các công cụ giáo dục, phát triển thông tin, huấn luyện mà có áp lực xã hội,

thương lượng và những hình thức khác về "thuyết phục đạo lý". Cơ chế ở đây là sự thay đổi các quan niệm và ưu tiên trong phạm vi quyết định của tác nhân gây ô nhiễm. "Nội vi hoá" về nhận thức nguy cơ và trách nhiệm môi trường trong từng quyết định đối với môi trường được thực hiện bằng gây áp lực và (hoặc) thuyết phục gián tiếp hoặc trực tiếp. Những công cụ đó có thể xem là công cụ truyền thông hoặc công cụ thuyết phục.

Về sự phân biệt giữa các công cụ pháp luật, kinh tế và truyền thông, cần nhấn mạnh rằng trong thực tế, sự tách biệt có tính lý luận giữa các công cụ không thật rõ ràng. Dùng từ "hoạt" hoặc "sự nối tiếp" các công cụ sẽ thích hợp hơn. Rút kinh nghiệm từ ví dụ về dầu cọ Malaysia, trên thực tế, các nhà hoạch định chính sách nên dùng kết hợp các công cụ hơn là dùng các công cụ mạng lưới dạng "đơn thuần".

4.2. Công cụ pháp lý hoặc công cụ điều hành - kiểm tra

Như đã nói trên, việc sử dụng các công cụ pháp luật để điều chỉnh các tương tác giữa con người và môi trường chủ yếu gồm những tiêu chuẩn quy định về phát tán và đổ chất thải, tính chất của sản phẩm hoặc của quy trình, hoặc hạn chế các hoạt động trong những thời gian hay khu vực địa dư nhất định bằng việc cấp giấy phép và điều hành. Quy chế đó trực tiếp thực hiện đối với hành vi cá nhân và tổ chức với nhà máy hoặc thiết bị, với các quy trình và sản phẩm.

Cơ sở của việc kiểm tra là một hình thức nào đó về luật pháp. Thực tế việc các cơ quan pháp luật quy định loại hành vi còn chính phủ chịu trách nhiệm điều khiển tuân thủ và cưỡng chế sẽ dẫn đến - ít nhất về mặt lý thuyết - một trình độ cao về sự chính xác và tính hiệu quả.

4.2.1. Thuận lợi

Trong thực tế, những công cụ điều hành - kiểm tra vẫn là công cụ thường dùng nhất. Một trong những thuận lợi là đảm bảo một mức độ "chắc chắn" nào đó về kết quả của chính sách về mặt hiệu quả môi trường (chừng nào được điều hành và cưỡng chế tương xứng). Điều đó đặc biệt quan trọng khi tình hình chất độc hại lâu tan được thải ra trong môi trường bao quanh.

Những thuận lợi khác về quy chế trực tiếp là:

- Phương pháp truyền thống đã quen dùng đối với cấp có thẩm quyền.

- Tính trực tiếp hiệu quả so với các khuyến khích kinh tế chỉ thay đổi được các điều kiện theo đó người gây ô nhiễm đề ra quyết định hoạt động.

- Công cụ pháp luật không được hiểu là bán "quyền được gây ô nhiễm", trái với các công cụ kinh tế như lệ phí và cấp giấy phép kinh doanh.

- Người gây ô nhiễm thích chọn các công cụ chỉ huy và kiểm tra hơn công cụ kinh tế, vì thường các hãng, công ty cho rằng chúng có ảnh hưởng nhiều đến quy chế hơn với các mức nộp phí.

4.2.2. Khó khăn

Tuy điều hành quy chế trực tiếp thúc đẩy quyền kiểm soát của cấp thẩm quyền với hành vi của người gây ô nhiễm, và hiệu

quả có thể ít nhiều dự kiến được, song quy chế trực tiếp đôi khi tỏ ra quá tĩnh, không linh hoạt và không phải là tốt nhất về mặt hiệu quả môi trường và kinh tế.

Chính phủ muốn đưa ra các vấn đề xử lý môi trường trên quy mô lớn vào hành vi của con người được chế định thì phải xác định được người gây ô nhiễm và hiểu biết đầy đủ khả năng công nghệ của chúng. Hơn nữa, để công cụ pháp luật được tương xứng, cần phải điều khiển việc tuân thủ các quy chế và quy định các mức trừng phạt nếu không chấp hành quy chế.

Các đặc điểm trên có thể dẫn đến rất nhiều chi phí hành chính. Điều hành trực tiếp cũng có thể dẫn đến chi phí cao hơn đối với khu vực tư nhân, vì không phải lúc nào những khác biệt giữa những người gây ô nhiễm có hiệu lực một thời gian nhất định, còn công nghệ tiêu hủy và điều kiện môi trường thì thường xuyên thay đổi. Một khi giấy phép đã kiếm được, người gây ô nhiễm không còn được kích thích để đáp ứng linh hoạt với điều kiện kinh tế hoặc công nghệ mới nữa.

4.2.3. Ý nghĩa đối với các nước đang phát triển

Đôi lúc, người ta lập luận rằng, các công cụ pháp luật không phải là thích hợp nhất đối với các nước đang phát triển. Ví dụ Karp chỉ ra rằng, theo gương những nước phát triển, quy chế môi trường trong các nước đang phát triển quy định các điều khoản về giam tù hoặc phạt tiền về việc không tuân thủ. Tuy nhiên trong nhiều nước phát triển, rõ ràng nhất là ở phần lớn các nước Châu Á, quy chế trở thành "hổ giấy" vì ít khi dùng đến toà án. Hơn nữa, với các nước đang phát triển, khó mà điều khiển được hàng trăm, hàng nghìn hoạt động quy mô nhỏ,

phân tán thải ra khối lượng ô nhiễm ít và riêng lẻ, tạo thành gánh nặng phát xạ ô nhiễm. Ngoài ra còn có sự giải quyết không tương xứng giữa các chi phí cao dùng cho điều hành, điều khoản cưỡng chế nhân lực và gò bó hành chính trong các nước đang phát triển. Thêm vào đó, tiền phạt quá nhẹ để ngăn chặn vi phạm. Do xác suất của sự sợ hãi cưỡng chế rất thấp, thì tiền phạt phải khá cao đủ để vượt quá lợi ích thu được từ hành động vi phạm.

Một cản trở cuối cùng trong quy chế điều hành - kiểm tra trong các nước đang phát triển là hành vi kiếm ăn mà họ moi ra được. Người vi phạm sẵn sàng trả một phần tiền phạt cho quan chức thực thi pháp luật dưới dạng hối lộ. Những số tiền phạt cao hoặc cưỡng chế nghiêm ngặt hơn càng dẫn đến hối lộ nhiều hơn mức suy thoái môi trường giảm đi.

Dẫu cho có những mặt trái của điều hành trực tiếp, người ta vẫn phải kết luận rằng những công cụ phi kinh tế rất có lý do để tồn tại. Thực tế chúng vẫn đứng đầu những công cụ được chọn và người ta sử dụng rất thường xuyên những công cụ kinh tế chỉ để phụ thêm cho các biện pháp pháp luật, trong những "tổng hợp" đó, năng suất về mặt hiệu quả và hiệu suất được ưa chuộng hơn (nếu không phải là tốt hơn trên thực tế) là những công cụ "đơn thuần", đặc biệt là những công cụ kinh tế thuần tuý - và các cơ sở tốt cho việc thực hiện đó. Nói cách khác, sự chuyển hướng từ phương pháp dựa vào pháp luật qua phương pháp dựa trên những khuyến khích kinh tế khó mà xảy ra và cũng chẳng có thể mong muốn. Nếu sử dụng kết hợp các công cụ với những khuyến khích kinh tế sẽ có vai trò quan trọng để phát huy.

4.3. Công cụ kinh tế

Phần này tập trung vào những thuận lợi và khó khăn to lớn khi sử dụng các công cụ kinh tế. Song cũng cần thấy rằng, một số nhận định về việc nên sử dụng các công cụ kinh tế giới thiệu ở đây còn thiếu bằng cứ hỗ trợ đủ để có thể khái quát lại. Rõ ràng là tính hiệu quả và hiệu suất của các công cụ kinh tế nên được xác định trên cơ sở từng trường hợp một. Hơn nữa, do nhiều loại công cụ kinh tế chỉ vừa mới được thực hiện nên thông tin về sự thực hiện chúng còn bị hạn chế.

Công cụ kinh tế với tính cách một tổng thể có khuynh hướng (ít nhất về mặt lý thuyết) đòi hỏi những yêu cầu về định chế và nguồn lực con người thấp hơn các quy chế chỉ huy - kiểm soát vì chúng hoạt động thông qua khuyến khích hơn là cưỡng chế.

Một trong những lý do có thể là dễ thực thi một công cụ phù hợp một cách tốt nhất với quyền của người gây ô nhiễm hơn là buộc phải tuân thủ thông qua cưỡng chế. Hơn nữa, công cụ kinh tế xem ra để tận dụng tối đa thông tin mà người gây ô nhiễm có được từ việc kiểm soát ô nhiễm của họ và chi phí bảo tồn tài nguyên mà không mất công tìm kiếm thông tin nào cần có.

Công cụ kinh tế được xem là công cụ điều hành linh hoạt đạt được các mục tiêu về chất lượng môi trường với chi phí thấp cả với người điều hành và bên bị điều hành nếu so sánh với phương pháp truyền thông chỉ huy - kiểm soát. Công cụ kinh tế cũng được đánh giá cao về tính linh hoạt và thích nghi với tình huống và hoàn cảnh khác nhau, không giống như những quy chế cứng rắn của phương pháp chỉ huy - kiểm soát dựa trên cấm đoán và cưỡng chế.

Theo Panayoton (1994), công cụ kinh tế có thể phân thành 7 loại lớn (hình 1).

- Phân định lại các quyền sở hữu tài sản.
- Tạo thị trường.
- Công cụ thuế khoá.
- Công cụ tài chính.
- Công cụ trách nhiệm.
- Tiền đặt cọc và hệ thống hoàn trả tiền gửi.

4.3.1. Phân định lại các quyền sở hữu tài sản

Ví dụ: Nhằm thay đổi chính sách cũ, Philippin vừa ban hành các hợp đồng cho thuê rừng công 25 năm thông qua thoả thuận thuê rừng cộng đồng với Bộ quản lý rừng. Có thể gia hạn hợp đồng thuê thêm 25 năm. Cộng đồng chịu trách nhiệm bảo vệ khu vực rừng còn lại đổi lấy việc hợp thức hoá chiếm hữu và sử dụng khu vực của cộng đồng và hỗ trợ của chính phủ trong việc không cho di trú vào trong khu vực công. 15 hợp đồng bao quát 44.221 ha đã được thực hiện vào cuối năm 1990. Tuy còn sớm để đánh giá chương trình, song đã thu được dưới dạng (a) duy trì việc dùng đất và rừng trong khu vực cho thuê; và (b) giảm việc các nông dân di trú lấn đất.

Nhóm công cụ đó được dựa trên cơ sở công nhận rằng sự làm cạn kiệt quá mức tài nguyên và suy thoái môi trường xuất phát từ đánh giá sai tín hiệu giá cả do không có các thị trường về tài nguyên và tài sản môi trường.

Nếu hiện không có thị trường kiểu "không có các quyền sở hữu được định nghĩa đúng" - như tình hình "tự do tiếp cận" thì

việc thiết lập các quyền sở hữu bảo đảm sẽ dẫn đến việc xuất hiện các thị trường và "hiệu chỉnh" các giá cho nguồn lực liên quan. Bằng quyền sở hữu riêng và được bảo đảm, việc làm cạn kiệt nguồn lực thuộc nội bộ những bên sở hữu, những người sử dụng, còn trong tình hình không có hoặc có quyền sở hữu xác định sai thì việc cạn kiệt là bên ngoài đối với người sử dụng.

Thuận lợi:

Thuận lợi chủ yếu của việc thiết lập việc sở hữu đảm bảo là việc chính phủ tạo ra cơ sở hạ tầng định chế khung pháp luật và giao việc phân định tài sản cho thị trường. Hơn nữa, công cụ tốn kém chi phí hành chính tương đối thấp và giảm bớt những sự can thiệp méo mó vào hệ thống giá cả.

Khó khăn

Công cụ có thể bị hạn chế ở chỗ việc chuyển nhượng hoặc giao các quyền tài sản là một vấn đề gây tranh cãi về chính trị, gây ra việc tìm cách chiếm đoạt và tham nhũng và có thể dùng làm công cụ thực hiện mục tiêu chính trị. Ngoài ra, phương pháp phân phối các quyền tài sản có thể dẫn đến những hành động phân phối mập mờ quan trọng có thể ngăn không cho người nghèo được tiếp cận các nguồn lực công cần thiết để tồn tại.

Ví dụ: Có thể đưa ra một ví dụ về giấy phép phát xạ buôn bán được, một dạng đặc biệt của tạo thị trường, trong lĩnh vực quản lý nguồn nước. Một tổng mức phát xạ được phép quy định cho mỗi lưu vực sông và phân bổ cho những người gây ô nhiễm, mỗi người theo mức công suất hoặc mức phát xạ hiện tại. Do tổng các phát xạ quy định ngang hoặc thấp hơn mức phát xạ hiện tại đã tạo ra một mức khan hiếm giả tạo và cho phép đạt được một giá trị tích cực (giá thị trường). Các nhà sản xuất công

nghiệp thiếu số giấy phép hoặc có kế hoạch mở rộng phải có giấy phép phát xạ bằng cách giảm bớt các phát xạ ở các nhà máy hiện có hoặc họ có thể mua giấy phép ở những người gây ô nhiễm khác vốn có thể hoặc giảm phát xạ xuống giá thấp có thể hoặc thấy bán giấy phép có lợi hơn là sử dụng chúng.

Trong thực tế, kinh nghiệm về giấy phép buôn bán chủ yếu thu được tại Hoa Kỳ. Những ví dụ là việc buôn bán các quyền phát xạ chất gây ô nhiễm theo luật làm sạch không khí: Tín dụng buôn bán giữa các nhà máy tinh luyện và giấy phép buôn bán được để kiểm soát ô nhiễm của sông Wiscosin Fox và hồ chứa nước Colorado Dillon. Hoa Kỳ đang xem xét việc sử dụng. hệ thống giấy phép buôn bán được để kiểm soát mưa axit và xúc tiến tái xuất giấy báo.

Trường hợp ô nhiễm môi trường, các quyền sở hữu có thể đối với phương tiện môi trường không khí, nước và khí quyển là không khả thi vì loại trừ các phương tiện đó là không thể được về mặt kỹ thuật. Để giải quyết vấn đề đó, rất có thể là tạo ra một thị trường trong đó quyền sử dụng môi trường là một nơi thải chất thải (một loại quyền sử dụng) được giao cho, định giá và buôn đi bán lại. Xác định và phân bổ quyền sử dụng môi trường sẽ bảo đảm tổng khối lượng sử dụng theo mức dự định của chất lượng môi trường và sẽ quy định nội dung các quyền của cá thể. Việc định giá do tình hình khan hiếm sẽ đảm bảo việc sử dụng môi trường hợp lý hơn vì càng dùng nhiều thì chi phí càng lớn.

Thuận lợi:

Một trong những thuận lợi của tạo thị trường là đạt được việc giảm các phát xạ mong muốn và do đó đạt được mức mong muốn về chất lượng của môi trường không khí với chi phí

xã hội thấp nhất có thể được và đã tạo ra được một khích lệ mạnh mẽ để tiếp tục nâng cao hiệu suất, phát triển những công nghệ sạch sẽ hơn.

Ngay cả nếu như tổng mức được đặt ở mức phát xạ lúc đó, việc phát triển hoạt động kinh tế tất sẽ tạo ra khan hiếm về giấy phép theo tất cả các khuyến khích đã nói trên. Ngoài ra, chính phủ và các tổ chức môi trường phi chính phủ luôn luôn có quyền lựa chọn mua và rút các giấy phép về ô nhiễm để đẩy nhanh việc cải thiện chất lượng môi trường.

Khó khăn:

Tuy nhiên, tuỳ theo số lượng giấy phép phát xạ đã phân phối, công cụ có thể mang lại những hậu quả. Việc được phép gây ô nhiễm không phải nộp thuế dẫn đến việc giao cho họ quyền sở hữu quá khả năng tiếp thu của môi trường, hoặc ít nhất là quyền sử dụng ngang với quy định trong giấy phép.

Ngoài ra, công cụ còn kéo theo chi phí quản lý tương đối cao. Không những cần một định nghĩa đúng đắn về nơi chứa không khí hoặc nơi chứa nước mà còn cần nhận thức về các nguồn và chuyển động của chất gây ô nhiễm theo các điều kiện khí quyển tại chỗ.

Ngoài ra còn có nhu cầu điều hành chất lượng không khí trong môi trường trong khu vực chứa không khí (hoặc chất lượng nước ở nơi chứa nước) và mối quan hệ giữa các phát xạ với chất lượng không khí xung quanh.

Bên cạnh đó, còn cần có khả năng nhất định để điều khiển và nguồn phát xạ có thể để đảm bảo tôn trọng giới hạn phát xạ định trong giấy phép. Cuối cùng, việc thiết lập một hệ thống

xét duyệt và ghi chép các tín dụng, bù lỗ, thanh toán và buôn bán giữa các chủ giấy phép cũng đòi hỏi khá nhiều chi phí.

4.3.2. Tình hình liên quan đến các nước đang phát triển

Theo Panayoton (1994), việc tạo thị trường có thể tính đến các nước đang phát triển như trường hợp buôn bán phát xạ cho phép. Chẳng hạn, xây dựng một loạt các nhà máy mới tại các khu vực đã ô nhiễm mà không tăng mức ô nhiễm. Một kết quả như vậy hầu như không thể thực hiện được nếu dùng quy chế trực tiếp. Tác giả còn luận cứ rằng quan điểm giành được và buôn bán các tín dụng ô nhiễm giữa các nhà máy với chi phí tiêu huỷ khác nhau là phương án khả thi đối với các nước đang phát triển vì:

- Chi phí sản xuất khác nhau rất nhiều giữa các hãng ở các nước đang phát triển hơn là giữa các hãng ở các nước phát triển.

- Công nghiệp tại các nước đang phát triển đang tăng cường; thay đổi cơ cấu nhanh hơn và có phạm vi cải tiến hiệu suất rộng hơn các hãng ở các nước đang phát triển, vì vậy việc du nhập giấy phép phát xạ buôn bán được có thể dẫn đến nhận lợi ích có hiệu suất hơn.

Về mặt tiêu cực, chi phí hành chính có thể cao. Tại các nước đang phát triển, hệ thống buôn bán các chất phát xạ sẽ bị giới hạn do bị điều khiển và chi phí giao dịch cao giữa số đông các công ty nhỏ mà phần lớn lại không có đăng ký. Một khó khăn khác là buôn bán các phát xạ không áp dụng đồng thời được với quá một chất gây ô nhiễm, trừ phi triển khai được một hệ thống chỉ số tương đương.

4.3.3. Các khuyến nghị thực tế

Quyền phát xạ buôn bán được đưa ra những thuận lợi trong tình huống chi phí tiêu huỷ có khác nhau giữa những người gây ô nhiễm và trong đó đã quy định khẩn cấp mức trần tổng ô nhiễm lớn nhất.

Nếu số lượng các bên tham gia nhiều đủ để thiết lập các thị trường thì có thể lập ra một danh sách giảm ô nhiễm tương đối hoặc thậm chí tuyệt đối thấp nhất tại các thị trường hàng hoá đang phát triển.

Về tạo thị trường, có thể lập luận rằng nếu một nước phát triển dự tính áp dụng giấy phép phát xạ buôn bán được thì công cụ có thể trước tiên sử dụng rộng rãi cho các hãng trong nước và nước ngoài, hoặc các ngành phục vụ công cộng. Sau đó, có thể thiết lập buôn bán giữa các nguồn phát sinh và không phát sinh ô nhiễm.

Ngoài ra, những khu vực lớn sử dụng hệ thống tương tự có thể có ở các nước đang phát triển là sử dụng đất (phí đường sá, cô ta phát triển buôn bán được quyền phát triển, chuyển nhượng), biển và đại dương (quyền đánh cá, giấy phép đánh cá), rừng (thầu đồn điền) và rừng nguyên sinh (phí đường sá tiếp cận).

4.4. Công cụ thuế khoá

Ví dụ: Phí đóng gói Đan Mạch chỉ đánh thuế những chai thủy tinh mới là nhằm thu thập và sử dụng lại các chai đã dùng (ví dụ, bằng hệ thống đặt cọc - hoàn trả). Như vậy, mức của chi phí khá cao đủ để đảm bảo chi phí cho việc thu thập và rửa sạch chai lọ đã dùng. Chi phí đó rất cao trong trường hợp

thu thập "mở rộng", nghĩa là nếu các nhà sản xuất không tự mình tổ chức thu thập.

Tại Mêhicô City đã sử dụng đánh phụ phí vào giá xăng để giảm việc sử dụng ôtô và lập quỹ cải thiện môi trường. Cơ chế đó đã được áp dụng trong thời gian rất ngắn và ngừng lại vào năm 1990, sau đó lại áp dụng từ đầu năm 1995, lần này chỉ để tăng thu cho bảo vệ môi trường vì phí đánh quá nhỏ để có thể thay đổi các mặt bằng tiêu thụ.

Các công cụ thuế khoá có thể sử dụng để thu hẹp khoảng cách giữa chi phí tư nhân và chi phí xã hội hoặc phúc lợi xã hội. Ví dụ, các giá của sản phẩm làm ô nhiễm như xăng và thuốc trừ sâu không gồm chi phí xã hội hoặc gây hại cho sức khoẻ và các hoạt động khác từ việc sử dụng chúng, vì những chi phí đó nằm ngoài ý định của người ra quyết định (người sản xuất hoặc người tiêu dùng).

Từ đó, các đầu vào gây ô nhiễm về sản phẩm cuối cùng nói chung đều định giá thấp một cách tuyệt đối (về chi phí xã hội) cần tương đối về các sản phẩm không gây ô nhiễm. Việc đó đưa đến kết quả sản xuất siêu và tiêu thụ siêu và đến lượt chúng đưa đến kết quả gây hại cho môi trường ở mức cao hơn mức có lợi cho xã hội.

Phần này sẽ đề cập đến 2 công cụ thuế khoá được áp dụng rộng rãi: Thuế môi trường và trợ cấp.

4.4.1. Thuế môi trường

Thuế môi trường hoặc phí môi trường có thể đánh trên:

- Chính chất gây ô nhiễm (tức là trên dòng thải, phát xạ hoặc chất rắn thải).

- Sản phẩm cuối cùng hay đầu vào cùng với những chất bên ngoài môi trường.

* ***Phí dòng thải hoặc phí phát xạ*** là phí phải trả cho thải xả vào môi trường và dựa trên khối lượng và (hoặc) chất lượng của chất gây ô nhiễm đã thải ra.

* ***Phí sản phẩm*** là phí đánh trên giá các sản phẩm đang gây ô nhiễm trong giai đoạn sản xuất hoặc tiêu thụ hoặc trên hệ thống đã được tổ chức để bán chúng. Phí sản phẩm có thể dựa trên tính chất sản phẩm (ví dụ đánh trên hàm lượng Sunphua trong dầu mỏ) hoặc trên chính sản phẩm (phí dầu mỏ).

Thuận lợi

Thứ nhất: Thuế tạo ra nguồn thu nhập tốt để dùng lại cho hoạt động có lợi cho môi trường.

Thứ hai: Công cụ này được thực thi tương đối dễ dàng vì thực tế tất cả các nước đều sẵn có cơ chế thuế để đánh thuế và thu các loại thuế khác nhau.

Thứ ba: Công cụ này có thuận lợi là đưa lại nhanh chóng những thay đổi hành vi. Những ai tuỳ thuộc vào thuế nói chung đều giảm tiêu thụ các mặt hàng bị đánh thuế vì họ cho rằng mức thuế được đánh đúng đắn và rằng tồn tại nhu cầu co giãn đó.

Khó khăn

* *Thứ nhất:* Việc đánh giá thuế mới có thể không mấy thuận lợi về mặt chính trị, nhất là khi đi cùng với các biện pháp khác đòi hỏi gánh nặng tài chính thêm cho người phải chịu thuế.

* *Thứ hai:* Thuế đánh trên sản phẩm và vật liệu có thể rất có khả năng giảm dần vì các mặt hàng đánh thuế sẽ được người có mức thu nhập khác nhau tiêu thụ nhiều hay ít hơn. Từ đó có thể xảy ra sự bất công.

* *Thứ ba:* Nói chung, không có gì bảo đảm rằng thuế thu được có thể đưa vào đúng mục đích ban đầu. Thu nhập xuất phát từ thuế môi trường, và như vậy sẽ phủ định khả năng sử dụng thuế môi trường làm nguồn quỹ cho các dự án môi trường.

* *Thứ tư:* Để xác định đúng mức thuế, phải dự toán chi tiết chênh lệch phúc lợi và chênh lệch chi phí để xác định mức ô nhiễm đúng nhất.

Vì vậy, xác định mức thuế đúng nhất (tức là mức mà thuế có thể dẫn đến khuyến khích và hiệu quả thu nhập cần thiết) có thể yêu cầu một quá trình lặp đi lặp lại trong đó các mức thuế sẽ được định kỳ điều chỉnh cho đến khi đạt được mức đúng nhất, một trách nhiệm về chính trị.

Những khuyến nghị thực hiện

Tuy thuế có hiệu quả về mặt tạo ra thu nhập, nhưng nhìn chung không có hiệu lực kích thích thay đổi hành vi, nếu không lập biểu khá cao để có thể thay đổi tính sinh lợi tương đối của các đầu vào sản phẩm công nghệ thực hiện.

Bằng chính kinh nghiệm trong phạm vi hiện hữu đánh tan một số nghi ngờ về hiệu suất của thuế dòng thải. Chúng có thể chỉ có hiệu quả đáng kể trong chừng mực những hãng bị thiệt hại vì có tải trọng phế thải lớn, ngăn ngừa được thoát khí do đó chất thải bất hợp pháp và thuế có thể điều chỉnh sao cho phát

xuất được những kích thích để đưa kỹ thuật mới theo hướng thích hợp.

Có thể khuyến nghị các thuế phát xạ đặc biệt thích hợp trong trường hợp một số lượng hạn chế các nguồn cố định ở đó có khả năng điều khiển được các phát xạ. Thuế phát xạ có thể là một công cụ hiệu quả khi chênh lệch chi phí tiêu huỷ thay đổi với những người gây ô nhiễm, với điều kiện những người gây ô nhiễm có thể tác động trở lại với các kích thích tài chính. Điều kiện chủ yếu là khả năng sáng tạo công nghệ. Việc tổ chức chính sách thuế tại chỗ rất có thể hạn chế khả năng áp dụng và tính linh hoạt của thuế.

Thuế nên xem là thành phần trong hệ thống tài chính và nên xem xét trên cơ sở pháp luật về thuế được phát triển tốt và nghiêm ngặt trong nhiều nước ... Là một loại thuế, về mặt tài chính nó có thể có ý nghĩa quyết định theo cách phí thải được thực hiện. Phải điều hành cơ sở phí, giá phí và nhóm thuế phí bằng luật. Điều đó có thể làm giảm tính mềm dẻo của hệ thống thuế phí.

Phí sản phẩm được áp dụng nhiều cho sản phẩm gây ô nhiễm trong giai đoạn tiêu thụ. Những sản phẩm đó thuộc loại nhận dạng được và được tiêu thụ với số lượng lớn. Một dạng đặc biệt của phí sản phẩm, tức là phân biệt thuế có thể được áp dụng có kết quả trong trường hợp các sản phẩm ô nhiễm dần dần được thay thế bởi chất ít ô nhiễm hơn, dễ nhận dạng hơn và sẵn sàng áp dụng.

4.4.2. Trợ cấp.

Phụ thu là một loại công cụ do chính phủ sử dụng để giảm ô nhiễm đến mức tốt nhất. Có nhiều dạng trợ cấp. Trong số loại thông dụng hơn có:

* Trợ cấp nhằm khuyến khích nghiên cứu giải quyết các vấn đề về môi trường hoặc các hoạt động môi trường sinh lợi khác hoặc trợ cấp có thể dùng để mua những công nghệ làm sạch của các hãng công nghiệp.

* Khoản vay mềm là vay với điều kiện khoan dung hơn nhiều so với các khoản ưu đãi trên thị trường chung. Công cụ này có thể dùng để tham gia ở mức cao hơn các hoạt động môi trường có lợi.

* Thuế khuyến khích, như nợ thuế, khấu hao nhanh (với thiết bị kiểm soát ô nhiễm chẳng hạn) hoặc giảm thuế.

* Giảm biểu thuế hải quan, như biểu thuế nhập khẩu thiết bị tiêu huỷ ô nhiễm hoặc các sản phẩm môi trường ôn hoà.

Thuận lợi

Một thuận lợi của trợ cấp là việc đáp ứng hầu như tức thì của công chúng với công cụ và có thể dự kiến được. Hơn nữa, so với thuế, công cụ sẽ có nhiều hướng ít gặp phản kháng hơn khi thực hiện.

Khó khăn

Khó khăn có thể do người thụ hưởng có chủ ý lạm dụng. Ngoài ra, nói chung rất khó huỷ bỏ trợ cấp khi thực hiện được các mục tiêu dự tính. Người thụ hưởng có sức huy động áp lực để giữ nguyên các khoản trợ cấp ngay cả khi chúng mâu thuẫn với quyền lợi công cộng. Hơn nữa theo thời gian, các trợ cấp sẽ lôi kéo thêm người gia nhập công nghiệp. Cuối cùng về mặt phân phối, trái với thuế môi trường, gánh nặng không rơi

xuống người sản xuất và người tiêu thụ sản phẩm gây ô nhiễm mà vào người dân chịu thuế. Về mặt đó, trợ cấp vi phạm nguyên tắc chi trả của người gây ô nhiễm.

Những khuyến nghị thực hiện

Nên giảm tối thiểu việc sử dụng trợ cấp, có mục tiêu hẳn hoi, với thời hạn tối thiểu trong giai đoạn quá độ. Không nên để leo thang mà phải phân chia nhằm tạo ra kích thích để đạt được sự tuân thủ hơn là để dây dưa chấp hành. Hơn nữa, các trợ cấp không nên bị ràng buộc vào một công nghệ riêng biệt hoặc đầu tư nào đó mà nhằm vào những cải thiện môi trường đã định.

Ngoài ra, có thể xác định các trợ cấp từ ngân sách chung để làm sạch các chất thải tích tụ ngẫu nhiên trước khi thực hiện các chính sách kiểm soát, để tiêu huỷ ô nhiễm không tập trung hoặc chất thải xuất phát từ các đơn vị nhỏ, phân tán nhưng rất nhiều và hỗ trợ quỹ tiêu huỷ ô nhiễm mới và các công nghệ sản xuất chất làm sạch mới.

Để các trợ cấp thuận với nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền, tiền trợ cấp nên lấy từ các phí, thuế đánh trên người gây ô nhiễm và phí đã định liên quan đến các cải thiện môi trường đã định. Việc hoàn trả một phần các phí có thể đảm bảo sự hợp tác của công nghiệp và sự tự nguyện trả các thuế phí.

4.5. Công cụ trách nhiệm

Loại công cụ này nhằm tạo hành vi trách nhiệm bằng cách thiết lập trách nhiệm pháp lý về:

a. Gây hại cho nguồn tài nguyên.

b. Gây hại môi trường.

c. Gây hại tài sản.

d. Gây hại cho sức khoẻ con người hoặc tử vong.

e. Không tuân thủ luật và quy chế môi trường.

f. Không nộp thuế, phí và tiền phạt.

Về một ý nghĩa nhất định, tất cả các công cụ cuối cùng phải thực thi cưỡng chế bằng khởi tố pháp luật và sử dụng các quyền cưỡng chế của nhà nước. Sự khác biệt giữa các hệ thống trách nhiệm với các công cụ khác là việc đe doạ dùng khởi tố để bù đắp các thiệt hại là công cụ kinh tế tiếp thu chi phí bên ngoài trong ví dụ thứ nhất.

Ngược với các thuế, phí và hệ thống đặt cọc - hoàn trả, hệ thống trách nhiệm đúng giá và thu hồi để bù đắp thiệt hại sau khi xảy ra. Nhưng hệ thống đó rõ ràng có tính chất khuyến khích ngăn ngừa khi số thanh toán thiệt hại dự tính vượt quá khoản lợi nhờ không tuân thủ quy chế. Việc thường xuyên đưa các trường hợp trách nhiệm ra toà án và quy mô các thiệt hại phải đền bù do phán quyết có ảnh hưởng đến hành vi các bên trách nhiệm lớn trước khi xảy ra.

4.6. Đặt cọc và cơ cấu đặt cọc - hoàn trả

4.6.1. Đặt cọc

Ví dụ: Việc áp dụng "tiền đặt cọc" trong khu vực lâm nghiệp có thể đưa ra những khuyến khích để duy trì quản lý rừng. Mục tiêu của công cụ này là cho phép một xí nghiệp được đốn gỗ nếu có những chỉ số bình thường về thu nhập, không kiếm lợi nhuận cắt cổ. Để đảm bảo thực hiện việc đốn gỗ đúng

mức, người đốn gỗ sẽ buộc phải đặt một số tiền đặt cọc có thể được hoàn trả - đủ về quy mô nhằm tạo ra một kích thích tài chính để đảm bảo thực hành nghề rừng theo cam kết. Số tiền đặt cọc sẽ theo khả năng sinh lợi dự tính về đốn gỗ sau khi tính các chi phí, gồm cả quyền bản quyền. Người ta tính toán ở Indonesia với khoảng từ 7 đến 10 đôla/1m^3 có thể là tương xứng.

Tiền đặt cọc có thể giao cho một bên thứ ba với Bộ Lâm nghiệp (FD) vào thời điểm cấp giấy phép. FD sẽ tiến hành kiểm tra tại chỗ đều đặn để đảm bảo đốn gộ đúng như trong hợp đồng. Dựa trên biểu tiền phạt, FD sẽ trừ tiền phạt trong tiền đặt cọc nếu thực hiện kém. Sau đó việc xét duyệt giấy phép hàng năm còn tuỳ thuộc vào số tiền đặt cọc có được đền bù để đạt mức ban đầu không.

Khi khu vực đốn gỗ đã ổn định sau hiệu quả khai thác gỗ, FD sẽ tiến hành khảo sát để đánh giá tình hình tái sinh - dự trữ, thành phần các loài v..v... Dựa trên đánh giá đó, đặt ra các yêu cầu xử lý với người khai thác, như xúc tiến trồng thêm để đảm bảo đủ dự trữ cho các loài cây thương nghiệp.

Tiền đặt cọc cộng lãi có thể hoàn trả cho người khai thác theo từng thời gian, bắt đầu vài năm sau lần khai thác đầu tiên và kết thúc khi hết chu kỳ sản xuất. Những kỳ hoàn trả sẽ tuỳ theo trình độ tái sinh và bảo vệ phần rừng còn lại.

Tiền đặt cọc và hệ thống đặt cọc - hoàn trả là những công cụ kinh tế nhằm chuyển trách nhiệm kiểm soát ô nhiễm, điều khiển và thực thi quy chế qua tay người sản xuất và người tiêu dùng phải đóng tiền trước đảm bảo cho các thiệt hại to lớn có thể xảy ra.

Thuận lợi

Bằng cách sử dụng các công cụ đó, Chính phủ có thể giảm bớt chi tiêu cho việc thu dọn và phục hồi, thường là một số tiền lớn trong phí tổn cho môi trường chung.

Hối phiếu môi trường phải đảm bảo rằng các công ty khai thác tài nguyên và những người gây ô nhiễm lớn phải có biện pháp thích đáng để giảm tối thiểu gây thiệt hại cho môi trường trong các hoạt động của họ. Hơn nữa, còn có tác dụng thu dọn và phục hồi những thiệt hại còn lại bằng cách tiết kiệm nhất. Ngoài ra, chúng còn đảm bảo luôn có quỹ tương xứng cho việc dọn dẹp phế thải, phục hồi tổn thất môi trường do những người không tuân thủ quy chế phải chịu chi trả. Hối phiếu môi trường không cần phải bó buộc về hoạt động kinh tế, có thể đưa vào các tài khoản có lãi hoặc thay thế bằng bảo lãnh ngân hàng.

Khó khăn

Hiệu quả của công cụ tuỳ thuộc rất lớn vào cơ cấu pháp luật hiện hữu tại chỗ. Nếu không có đủ thông tin về môi trường và khả năng điều hành, có thể không đưa đến những thay đổi về hành vi cần đạt được. Hơn nữa, công cụ chỉ áp dụng cho một số khu vực hạn chế.

4.6.2. Hệ thống đặt cọc - hoàn trả

Ví dụ: Một đặc điểm trong hệ thống đặt cọc - hoàn trả ở Thuỵ Điển do công ty tư nhân thực hiện, các khoản thu của công ty gồm các khoản hoàn trả - đặt cọc của người sản xuất hợp lại, khoản thi hành chính sách do người sản xuất hợp trả và hoàn trả cho giá trị phế liệu của hợp lại tái sinh. Chi phí của công ty gồm hoàn trả tiền đặt cọc trả cho các kho tái sinh, chi

phí bốc dỡ cho các nhà máy giải khát và hàng bán lẻ, chi phí vận chuyển và hành chính - lãi thu khoảng 85%.

Hệ thống đặt cọc - hoàn trả, cũng tương tự như trên, chuyển trách nhiệm kiểm soát suy thoái môi trường qua tay người sản xuất và người tiêu thụ các sản phẩm gây ô nhiễm, những người này lại được khuyến khích trả lại sản phẩm phụ trong sản xuất và tiêu thụ để xử lý hoặc tái sinh và sử dụng an toàn hoặc chi phí cho việc thu hồi gửi trả lại cho người khác thực hiện.

Ý nghĩa đối với các nước đang phát triển.

Một thuận lợi lớn của hệ thống đặt cọc - hoàn trả đối với các nước đang phát triển là việc thực hiện một công cuộc lao động tập trung (thu hồi phế thải) trong môi trường lao động giá rẻ, phong phú và thiếu việc làm. Hệ thống đặt cọc - hoàn trả có thể áp dụng rộng rãi cho sản phẩm và sản phẩm phụ từ công nghiệp thùng đựng đồ uống và bao bì từ ắc quy ô tô, xe máy đã cũ, đồ nhựa và các vật liệu vung vãi khác. Nói chung, chúng có thể được xem là sản phẩm hoặc chất liệu có thể dùng lại được, tái sinh, hoặc phải trả về để tiêu huỷ sau khi sử dụng.

Nếu không có những hệ thống đặt cọc - hoàn trả đó, chính phủ phải chịu trách nhiệm thu thập phế thải, hoặc là chất thải không được gom lại sẽ đọng trong các nơi chứa nước, ô nhiễm nước, từ đó gây hại cho sức khoẻ công cộng và đời sống hoang dã, gây khó khăn cho tiềm năng du lịch và bầu không khí đầu tư của đất nước.

5. Công cụ truyền thông

Như đã sớm đề cập trong phần mở đầu, công cụ truyền thông thường được sử dụng kết hợp với công cụ pháp luật hoặc

kinh tế. Mục đích chủ yếu của nhà công cụ đó là đưa nhận thức cảnh báo môi trường và trách nhiệm môi trường vào từng quyết định bằng cách gây áp lực và (hoặc) thuyết phục trực tiếp hoặc gián tiếp.

Trong nhiều nước OECD có hai khía cạnh nổi lên trong tranh luận hiện tại về công cụ truyền thông: Quan điểm về những quan tâm môi trường được xem như là "vấn đề thông tin và cảnh báo" (khía cạnh truyền thông) và như là "vấn đề tổ chức và quản lý" (khía cạnh cấu trúc).

Tác động của chính phủ liên quan đến khía cạnh truyền thông có thể bằng cung cấp thông tin và tổ chức các chiến dịch giáo dục và hồi tiếp về thông tin để phát ra các báo cáo môi trường. Chính phủ chỉ cần đảm bảo các báo cáo môi trường được công bố thực sự, rằng những quyết định về môi trường đã bao quát những nội dung báo cáo đó. Các khía cạnh cấu trúc sẽ cô đặc lại thành sự thuyết phục bằng các thoả thuận không chính thức (như thoả thuận và cam kết danh dự).

Rõ ràng là nhận thức và cảnh cáo của dân chúng về hậu quả môi trường do hành vi của họ là chưa đủ. Thông thường, người ta chỉ sẵn sàng biến nhận thức thành thay đổi hành vi nếu họ được đảm bảo rằng các bên khác cũng sẵn sàng làm như họ. Về mặt này, điều rất quan trọng là thông tin về môi trường phải nhấn mạnh việc con người làm thế nào để có thể biến thái độ của họ thành những hành động thực tế với môi trường và đặc biệt những hành động có lợi về môi trường có thể đôi lúc đưa lại những thuận lợi cho chính người thực hiện mà không hề ảnh hưởng tiêu cực đến mức sống của họ.

Hiệu quả của công cụ truyền thông xem ra có yếu ớt và biện pháp chủ yếu dựa trên sự hợp tác tự nguyện, vừa không thể xem nhẹ tác động của áp lực xã hội trên hành vi cá thể hoặc của công ty nào đó. Ví dụ: Ở một số nước OECD, công ty nào mang một hình ảnh tiêu cực về mặt môi trường rất có thể phải lo lắng về mất chỗ đứng trên thị trường.

Về ý nghĩa của công cụ truyền tin như thông tin và các chiến dịch giáo dục với các nước đang phát triển, phải lưu ý rằng, những yêu cầu rất quan trọng để cho các biện pháp đó thực hiện được là sự tồn tại các phong trào xã hội tích cực về môi trường và sự đóng góp đáng kể của phương tiện thông tin đại chúng với sự kiểm soát xã hội. Cuối cùng, việc thực hiện các công cụ đó có thể khá đắt. Do đó, thời gian để cho các công cụ tại các nước đang phát triển có thể phát huy tác dụng sẽ là về lâu dài hơn là trong tương lai gần.

Trên cơ sở những xem xét của môđun này, bảng 15 tóm tắt một số thuận lợi và khó khăn của các công cụ pháp luật, kinh tế và truyền thông.

Hình 18: Minh họa về quan điểm thực hiện tiền đặt cọc - hoàn trả sẽ được thay đổi cơ cấu khuyến khích tài chính như thế nào. Người khai thác sẽ thôi không theo quan điểm ngắn hạn truyền thông theo đó việc quản lý không mấy sinh lợi vì giá trị đã chiết khấu hiện nay của mùa thu hoạch gỗ đầu tiên làm lu mờ các vụ thu hoạch sau.

Quyền sở hữu
Các quyền sở hữu - Quyền về đất đai - Quyền về nguồn nước - Quyền về khai thác mỏ Các quyền sử dụng - Giấy phép quản lý - Giấy phép sử dụng - Thầu/ngược - Quyền về than bùn Các quyền phát triển

Tạo thị trường
.Giấy phép phát xạ buôn bán được . Hạn mức đánh bắt cá . Hạn mức khai thác . Phần nước chuyển nhượng được . Phần tài nguyên chuyển nhượng được . Phần đất chuyển nhượng được . Bù đắp/ tín dụng chuyển nhượng được

Công cụ thuế khoá
Thuế ô nhiễm - Thuế dòng thải - Thuế phát xạ Thuế đầu vào Thuế sản phẩm Thuế xuất khẩu Thuế nhập khẩu Thuế phân biệt Bản quyền và thuế tài nguyên Thuế sử dụng đất Tín dụng thuế đầu tư Khấu hao nhanh Trợ cấp

Hệ thống phí
Lệ phí ô nhiễm Lệ phí người sử dụng Lệ phí giá = gia tăng Lệ phí hậu quả Lệ phí tiếp cận Lệ phí đường sá Phí quản lý

Công cụ tài chính
Trợ cấp tài chính Khoản nợ mềm Khoản cấp Khuyến khích định vị, tái định vị Lãi được trợ cấp Đồng tiền có giá trị ở tỷ xuất hối đoái thấp. Vốn chu chuyển Vốn khu vực Quỹ sinh thái Quỹ môi trường sinh thái Quỹ xanh

Hệ thống trách nhiệm	Hối phiếu và hệ thống đặt cọc - hoàn trả
Trách nhiệm pháp lý - Tiền phạt không chấp hành - Trách nhiệm chung và trách nhiệm liên đới	Hối phiếu đặt cọc môi trường (ví dụ: Quản lý rừng) Tiền phạt đất (ví dụ: Khai thác mỏ)
Trách nhiệm gây hại tài nguyên thiên nhiên Bảo hiểm trách nhiệm Khuyến khích thực hiện	Cam kết về thải chất thải Cam kết sự cố môi trường (ví dụ tràn dầu) Hệ thống đặt cọc - hoàn trả Cổ phần đặt cọc - hoàn trả

(Nguồn Panayotou, 1994)

Bảng 14. ***Các loại khuyến khích kinh tế để bảo vệ môi trường***

Lệ phí phát xạ	- Về thải chất gây ô nhiễm trong không khí, nước, đất và tiếng ồn - Được tính trên cơ sở chất lượng và số lượng ô nhiễm gây ra - Đã được sử dụng chủ yếu để tài trợ các chương trình kiểm soát hơn là tạo ra khuyến khích giảm bớt ô nhiễm
Lệ phí sản phẩm	- Lệ phí đánh trên đầu vào hoặc đầu ra cho các công đoạn sản xuất gây ô nhiễm để khuyến khích thay đổi. Ví dụ: Thuế đánh trên than hàm lượng lưu huỳnh cao hoặc trên ắc quy (pin) dùng 1 lần
Đặt cọc hoàn trả	Đặt cọc thu sau khi bán sản phẩm gây ô nhiễm nặng và hoàn trả bằng trả lại thùng đựng, mặt hàng hoặc bằng tiền
Giấy phép buôn bán được	- Mức tổng các phát xạ định cho một khu vực - Giấy phép ô nhiễm phân bố cho các hãng gây ô nhiễm trong khu vực - Hàng giữ được mức phát xạ dưới mức cho phép được quyền bán hoặc cho thuê thặng dư phân bổ của họ - *Bù đắp:* Tất cả các nguồn phát xạ mới trong khu vực được bù đắp giảm phát xạ của các nguồn phát xạ hiện hữu - *Thổi bóng:* Cho phép dịch chuyển về giới hạn phát xạ giữa các nhà máy hiện hữu nếu tổng các phát xạ theo "thổi bóng" không gia tăng - *Xếp ổ:* Cho phép thay đổi về phát xạ của các nguồn khác nhau trong một nhà máy hoặc một hãng trong phạm vi không có thay đổi rõ rệt trong các phản xạ.

Trợ cấp	- Hỗ trợ tài chính hoặc trợ giá như một vật kích thích nhằm khuyến khích hạn chế ô nhiễm hoặc giúp giảm chi phí trong tuân thủ quy chế - Thường dưới dạng khoản đảm bảo, nợ hoặc giảm thuế - Nên xem xét việc bỏ các trợ cấp chính phủ gây ra những hoạt động vô bổ về môi trường ví dụ sử dụng nước, sử dụng phân bón và "bán gỗ dưới giá thành".
Các hệ thống khác	- Hệ thống trách nhiệm: Người gây ô nhiễm phải chịu trách nhiệm về thiệt hại và phải phục hồi. - Chứng thư cam kết: Người gây ô nhiễm nặng phải nộp tiền cam kết, tiền đó bị tịch thu nếu vượt quá giới hạn ô nhiễm - Hệ thống thông tin, giáo dục người tiêu thụ, dán nhãn xanh. - Chuyển nhượng lại các quyền: Quyền cá thể, hoặc quyền cộng đồng (quyền sở hữu, quyền đi qua, quyền tiếp cận) đã giao về các tài nguyên hiện đang tự do tiếp cận hoặc tài nguyên do nhà nước nắm.

Các từ: Lệ phí và thuế thường được dùng thay đổi lẫn nhau song vẫn có ý nghĩa khác nhau về mặt nào đó. Ở đây, lệ phí được dùng khi một chủ thể bị quản lý được yêu cầu phải trả tiền cho các phát xạ vào môi trường hay rút bỏ phát xạ khỏi môi trường hoặc cho các sản phẩm gây hại môi trường. (Nguồn: OECD, 1993) (Bảng 16)

Bảng 15. ***Thuận lợi và khó khăn của các công cụ pháp luật, kinh tế và truyền thông.***

Loại công cụ	Thuận lợi	Khó khăn	Khu vực vận dụng công cụ
Công cụ pháp luật hoặc chỉ huy kiểm soát	Tương đối "chắc chắn" về mặt hiệu quả môi trường - Các chính quyền nói chung đã quen với phương pháp này - Thường người gây ô nhiễm thích theo công cụ này hơn là công cụ kinh tế	- Có thể xem là tĩnh, không mềm dẻo và không ưu việt về mặt hiệu suất - Chi phí hành chính có thể lớn	Có thể áp dụng cho quản lý toàn bộ phạm vi các vấn đề môi trường
Công cụ kinh tế	- Có hiệu quả, ít chi phí hành chính, được xem là mềm dẻo linh hoạt.	- Có thể chỉ có hiệu quả nếu sử dụng "hỗn hợp" với công cụ khác (pháp luật) - Nhiều nhà hoạch định chính sách không quen với phương pháp mới. - Một số công cụ (như giấy phép và và lệ phí buôn bán) được xem là công cụ bán "quyền được ô nhiễm"	Xem bên dưới
Công cụ truyền thông	- Thường được các nhóm mục tiêu tiếp nhận tốt - Hành vi trách	- Một số biện pháp đó (ví dụ các chiến dịch giáo dục) sẽ tốn kém đặc biệt trong nước đang phát triển - Hiệu quả không thể	áp dụng để điều hành

	nhiệm với môi trường được chuyển cho các nhóm mục tiêu	dự kiến chắc chắn vì hành vi thay đổi dựa trên cơ sở tự nguyện	phần lớn các vấn đề môi trường
Quyền sở hữu	Chi phí quản lý tương đối thấp vì chỉ quy định một lần - Tự động điều chỉnh theo tình huống thay đổi	Có thể là biện pháp sử dụng như một công cụ để thực hiện mục tiêu chính trị - Phương pháp giao quyền sở hữu có thể hàm ý phân phối	Đất đai, nguồn lực; khoáng sản và các tài nguyên thiên nhiên khác
Tạo thị trường	- Đạt được mục tiêu môi trường mà ít tốn kém cho xã hội hiệu xuất cơ động theo các khuyến khích phát triển công nghệ làm sạch mới; các Chính phủ và Tổ chức Phi Chính phủ có khả năng mua giấy phép để đẩy nhanh cải thiện chất lượng môi trường	- Có thể mang lại hậu quả phân phối theo cách giao giấy phép - Chi phí quản lý và điều hành rất cao - Cần có tri thức khoa học kỹ lưỡng -Rất tốn kém trong thiết lập hệ thống	- Ô nhiễm không khí và nước - Tránh bắt cá lộng - Du lịch (hay mức phát triển buôn bán được)
Công cụ thuế (1) Thuế môi trường	- Nguồn thu nhập - Dễ thực hiện	- Có thể ít được tán thành về chính trị - Có thể có tác dụng ngược hoặc giảm dần	- Các phát xạ

thuế (1) Thuế môi trường	- Dễ thực hiện - Dẫn đến thay đổi hành vi rất nhanh	- Có thể có tác dụng ngược hoặc giảm dần - Không có bảo đảm chi tiêu từ thu nhập môi trường đúng mục đích	phát xạ - Đầu vào và sản phẩm cuối cùng
(2) Trợ cấp	- Công chúng đáp ứng ngay, có thể dự kiến được	- Có thể bị người thụ hưởng lạm dụng - Nói chung, sẽ khó huỷ bỏ trợ cấp khi những mục tiêu dự định đã đạt được; theo thời gian, trợ cấp sẽ lôi kéo thêm người gia nhập công nghiệp - Về khía cạnh phân phối, gánh nặng tài chính đổ lên đầu người trả thuế	Thiết bị kiểm soát ô nhiễm, sử dụng đất; tái sinh rừng; tái định vị công nghiệp
Hệ thống phí	- Liên hệ trực tiếp giữa các dịch vụ môi trường với đóng góp tài chính của các nhóm mục tiêu - Dễ áp dụng thực hiện và đẩy nhanh đến thay đổi hành vi	- Thu nhập lệ phí có thể không chắc chắn. - Lệ phí có thể dẫn đến tăng giá cả và góp phần vào lạm phát - Lệ phí có thể đưa lại hiệu quả tiêu cực và có thể gây hại cho tầng lớp thu nhập thấp.	Ô nhiễm nước và không khí, chất thải rắn

Đặt cọc hệ thống và đặt cọc - hoàn trả	- Chính phủ có thể giảm chi phí thu dọn - Trường hợp đặt cọc, công ty khai thác và người gây ô nhiễm cỡ bự sẽ có biện pháp giảm thiệt hại môi trường và không có gò bó trong hoạt động kinh tế - Trường hợp cơ cấu đặt cọc hoàn trả: Họ có thể tạo thêm việc làm và có hiệu suất quản lý vì không phải chi phí điều hành và thu nhập	- Các nhà hoạch định chính sách không quen với phương pháp mới này - Phản ứng của các kẻ gây ô nhiễm sẽ rất mạnh. Hiệu quả của công cụ có thể rất tuỳ thuộc vào hệ thống luật pháp và định chế hiện hữu cũng như khả năng công nghệ hữu hiệu (DRS)	Thùng chứa đồ uống, xe chở, hoá chất (DRS); - Quản lý rừng và khai thác mỏ (đặt cọc)

Chương V

ĐỊNH HƯỚNG CHIẾN LƯỢC BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG VÀ PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG Ở VIỆT NAM

I. MỤC TIÊU PHÁT TRIỂN KINH TẾ XÃ HỘI

1. Chất lượng tương đối cao về đời sống vật chất và tương lai

2. Chất lượng này gồm nhiều khía cạnh, trong đó quan trọng nhất là kinh tế, xã hội và môi trường

- Kinh tế: Có thể phản ảnh qua chỉ số tổng hợp: GDP, GNP.

- Xã hội: Chỉ số quan trọng nhất: Bình đẳng phân phối.

- Môi trường: Chất lượng môi trường vật lý, môi trường nhân văn - xã hội, khả năng đáp ứng nhu cầu của con người hiện tại và tương lai của tài nguyên.

3. Mục tiêu phát triển không thể xem đơn thuần là GDP

Phải thay đổi quan niệm, nhận thức, kỹ năng, nếu không sẽ có nguy cơ. Đó là điều quan trọng, có ý nghĩa bản chất mà Hội nghị Thượng đỉnh năm 1992 tại Rio De Jannerio đã lưu ý khuyến cáo các quốc gia thành viên. Đặc biệt là các nước đang

phát triển đi sau, nếu không chuyển đổi nhận thức, tiếp tục đi theo con đường phát triển kiểu cũ, trong lúc tài nguyên, môi trường và thị trường quốc tế đã chuyển sang một tình huống hoàn toàn khác hẳn những năm 1950, 1960, 1970 thì khó khăn sẽ khó lường hết được.

II. MỤC TIÊU BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG, PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG

1. Phục vụ khía cạnh thứ 3 của mục tiêu phát triển kinh tế xã hội

2. Ứng phó với tình trạng khẩn cấp toàn cầu về phát triển bền vững, thực hiện trách nhiệm đóng góp của Việt Nam vào sự nghiệp chung của quốc tế

III. MỤC TIÊU CHIẾN LƯỢC BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG VÀ PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG

1. Liệt kê mục tiêu chiến lược về môi trường đã nêu trong các tài liệu chiến lược trước đây như

Chiến lược Quốc gia về Bảo vệ Thiên nhiên, Kế hoạch Hành động Quốc gia về Môi trường, Phát triển Bền vững, các mô hình chiến lược trong Chương trình nghị sự 21 của UNCED.

2. Tiêu chuẩn xác định mục tiêu chiến lược

- Cần thiết, cấp bách cho phát triển bền vững, căn cứ đánh giá và dự báo.

- Khả thi theo nguồn lực và các điều kiện khác.

- Tác động tích cực đến thực hiện bền vững khác.

3. Kiến nghị về mục tiêu chiến lược môi trường và phát triển bền vững của Việt Nam năm 1995 - 2010

Mục tiêu 1. ***Ngăn chặn suy thoái, bảo vệ, cải thiện môi trường đô thị và công nghiệp***

Cần thiết, cấp bách, khả thi ở nhiều mức độ với phương tiện, phương pháp khác nhau, tác động đến nhiều mặt khác nhau của bảo vệ môi trường và phát triển bền vững.

Các mục tiêu về các nhân tố môi trường: Không khí, nước, đất, cảnh quan, nhân văn, xã hội được xem là vấn đề kỹ thuật cụ thể về môi trường, không đặt thành mục tiêu chiến lược. Mục tiêu giai đoạn: Ngăn chặn (2000), ổn định (2005) và cải thiện (2010).

Mục tiêu 2. ***Ngăn chặn suy thoái, bảo vệ, cải thiện môi trường nông thôn và nông nghiệp***

Cần thiết, cấp bách, khả thi ở nhiều mức độ với phương tiện, phương pháp khác nhau, tác động đến nhiều mặt khác nhau của bảo vệ môi trường và phát triển bền vững.

Các mục tiêu về nhân tố môi trường có thể xem là mục tiêu kỹ thuật phục vụ mục tiêu tổng hợp này. Mục tiêu giai đoạn: Ngăn chặn (2000), ổn định (2005) và cải thiện (2010).

Mục tiêu 3. ***Tiến hành quy hoạch, thực thi từng bước các quy hoạch môi trường và phát triển bền vững đã duyệt cho các lưu vực sông lớn và vừa***

Quan trọng và cấp thiết do đặc điểm sinh thái, kinh tế, truyền thống của Việt Nam, lưu vực sông và địa bàn sinh sống,

phát triển vô cùng quan trọng đối với con người và các cộng đồng người Việt. Khả thi ở các mức độ khác nhau. Tác động đến nhiều mặt về môi trường và phát triển bền vững.

Mục tiêu giai đoạn trước 2000: Lưu vực sông Hồng, sông Cửu Long; trước 2005: Các sông vừa ở Trung Bộ, chỉ lưu sông Hồng ở Bắc Bộ; trước 2010: 70% lưu vực lớn và vừa.

Mục tiêu 4. *Ngăn chặn để phòng suy thoái môi trường thiên nhiên và quy hoạch phát triển bền vững các vùng ven biển trọng điểm*

Cấp bách, quan trọng, khả thi ở nhiều mức độ. Tác động nhiều mặt khác về môi trường, phát triển bền vững.

Mục tiêu giai đoạn trước 2000: Ngăn chặn; trước 2005: Quy hoạch xong với các vùng ven biển trọng điểm, quan tâm nhiều hơn tới biển gần; trước 2010: Có quy hoạch cho tất cả các vùng ven biển lãnh hải, vùng biển đặc quyền kinh tế.

Mục tiêu 5. *Bảo vệ và phát huy giá trị tài nguyên đa dạng sinh học*

Có ý nghĩa quan trọng, có giá trị cần phát huy, khả thi ở nhiều mức độ. Tác động tích cực lên một số mặt khác.

Mục tiêu giai đoạn: Cải thiện quản lý các vườn quốc gia, khu bảo vệ, phát huy tác dụng kinh tế, khoa học (trước 2005). Mở rộng diện bảo vệ, phát huy ra các khu vực khác, làm cho Việt Nam trở thành nơi có giá trị cả về đời sống sinh hoạt (trước 2010)

Mục tiêu 6. *Tăng cường khả năng kiểm soát, phòng chống thiên tai và tai biến môi trường.*

Cấp bách, quan trọng và đặc thù. Khả thi ở những mức độ khác nhau. Tác động nhiều mặt khác.

Mục tiêu giai đoạn: Tăng cường khả năng tổ chức, dự báo, phòng tránh thiên tai và tai biến mỗi kì. nhập kỹ thuật mới (trước 2005); tăng khả năng phòng chống xử lý cụ thể (trước 2010).

IV. PHƯƠNG HƯỚNG HÀNH ĐỘNG CHIẾN LƯỢC

1. Xác lập quan niệm mới về phát triển - Phát triển bền vững

Trong bối cảnh chung về tài nguyên thiên nhiên và môi trường sống của con người trên toàn cầu hiện nay, cũng như trong điều kiện cụ thể về tài nguyên môi trường của nước ta đang trên đà suy thoái, mục tiêu phát triển bền vững chỉ có thể đạt được với quan niệm và nhận thức mới về phát triển. Độ đo về phát triển hiện nay và nhất là trong các thập kỷ đầu thế kỷ tới, không còn đơn thuần là độ đo kinh tế GNP hoặc GDP. Độ đo này phải là tổng hợp: Kinh tế phát triển một cách bền vững; xã hội công bằng, văn minh; môi trường sống có chất lượng tốt.

Về kinh tế với cố gắng tối đa, vào khoảng 2010 Việt Nam cũng có thể có GDP bằng 2/3 GDP của Thái Lan năm 1991 (1650 USD), hoặc giả định có tiến bộ đột xuất, có GDP ngang với Thái Lan năm 1991. Thông qua kinh tế này không thể nào đảm bảo chất lượng sống tốt nếu không có thông số cao về công bằng xã hội và chất lượng môi trường. Triển vọng tiên tiến "không tụt hậu" của Việt Nam nằm nhiều hơn ở hai thông số sau.

Từ nay tới đầu thế kỷ 21 và trong những thập kỷ tiếp đó, 'giá trị' của độ đo kinh tế đang tụt dần, ngược lại giá trị của hai

độ đo kia tăng lên. Nếu nhầm lẫn giữa quan niệm và nhận thức về phát triển như cũ sẽ là thua thiệt không gì bù đắp được.

Quan niệm mới về phát triển phải xây dựng trên:

- Dự báo về biến đổi "giá trị " trong vài thập kỷ tới

- Kiểm kê vốn "giá trị" hiện có của nước ta và xu thế biến đổi các giá trị này

- Nhận định về các khả năng thực tế của nước ta về nâng cao các giá trị này.

Quan niệm và nhận thức mới được thể hiện trong:

- Chính sách phát triển bền vững của Nhà nước

- Nhận thức của đông đảo nhân dân về "giá trị" mới trong một xã hội phát triển bền vững

- Nền giáo dục mới về các giá trị trên làm cơ sở cho lối sống của một xã hội bền vững.

2. Thiết lập thể chế và công cụ quản lý môi trường và phát triển bền vững có hiệu lực

Nhận thức và quan niệm nói trên phải được phát huy hiệu lực qua các công cụ quản lý phát triển và quản lý môi trường của xã hội. Những công cụ sau đây là quan trọng nhất:

- Đường lối chủ trương

- Pháp luật và công cụ pháp chế: Tiêu chuẩn, ĐTM, Kiểm định môi trường, Thanh tra

- Kế hoạch hoá bảo vệ mối trường và phát triển bền vững

- Công cụ kinh tế

- Quan trắc, quản lý thông tin, tư liệu

- Khoa học, công nghệ

- Giáo dục, đào tạo và nâng cao nhận thức.

3. Tăng cường nguồn lực tài chính cho bảo vệ môi trường và phát triển bền vững

- Đa dạng hoá nguồn lực do thu hút từ nhiều nguồn: Từ ngân sách Nhà nước, từ các chính sách kinh tế về bảo vệ môi trường, từ sự đóng góp của xã hội và từ nguồn viện trợ quốc tế.

- Sử dụng hợp lý nguồn lực có được.

4. Xây dựng phong trào quần chúng bảo vệ môi trường, phát triển bền vững

- Bảo vệ môi trường, phát triển bền vững là sự nghiệp toàn dân chỉ có thể thực hiện thắng lợi với sự tham gia tự giác của đông đảo quần chúng, phong trào quần chúng là không thể thiếu.

- Phong trào quần chúng xây dựng trên cơ sở giáo dục, phát huy truyền thống, tập quán của các dân tộc Việt Nam, dựa vào tổ chức quần chúng đã có và xây dựng thêm các tổ chức mới thích hợp.

5. Hoà nhập quốc tế và khu vực về bảo vệ môi trường, phát triển bền vững

- Tăng cường góp sức của Việt Nam vào nhiệm vụ chung

- Tận dụng sự hợp tác và viện trợ để thực hiện nhiệm vụ quốc gia

- Tạo lập uy tín quốc gia để tranh thủ thuận lợi trong hợp tác quốc tế.

V. CÁC CHƯƠNG TRÌNH HÀNH ĐỘNG CHIẾN LƯỢC

Tham khảo và điều chỉnh các chương trình đã nêu trong kế hoạch quốc gia.

A. Các chương trình hành động bảo vệ môi trường, phát triển bền vững

5.1. Chương trình bảo vệ môi trường đô thị - khu vực công nghiệp

Có hai loại chương trình nhánh: Theo đô thị, theo ngành công nghiệp.

Chọn đô thị lớn, đô thị vừa điển hình cho 1995 - 2000, mở rộng đến 30% địa bàn cho 2005 và 70% địa bàn cho 2010.

5.2. Chương trình bảo vệ môi trường nông thôn - nông nghiệp

Có chương trình nhánh theo tỉnh, trong đó có thể phân theo chương trình miền xuôi và miền núi.

Chọn một số điển hình cho 1995 - 2000, sau mở rộng đến 20% địa bàn cho 2005 và đến 40% địa bàn cho 2010.

5.3. Chương trình xây dựng kế hoạch phát triển bền vững (kế hoạch bảo vệ môi trường) của quốc gia theo dạng "Chương trình nghị sự 21 của Việt Nam"

- Cụ thể hoá các định hướng của "Lịch trình 21" của UNCED vào hoàn cảnh Việt Nam. Việc sắp xếp các kế hoạch cần làm về môi trường phát triển bền vững của ta theo khuôn khổ này sẽ giúp ta tranh thủ nhiều sự viện trợ và hợp tác về kỹ thuật cũng như về nguồn lực.

- Kèm theo là kế hoạch bảo vệ môi trường, phát triển bền vững của các ngành liên quan và một số tỉnh.

- Mục tiêu của chương trình này là đến năm 2000 khoảng 20% đơn vị có kế hoạch, đến 2005 tăng lên 40%, đến 2010 đạt 60%.

5.4. Chương trình quản lý tổng hợp các lưu vực.

Với ý nghĩa, mục tiêu, tiến độ như đã trình bày trong phần mục tiêu.

5.5. Chương trình bảo vệ và sử dụng hợp lý tài nguyên môi trường vùng ven biển và biển

- Bảo vệ chống suy thoái đang diễn ra hiện nay.

- Kiểm kê toàn diện tài nguyên thiên nhiên vùng biển.

- Xây dựng phương hướng và kế hoạch sử dụng hợp lý tài nguyên môi trường làm cho vùng này trở thành địa bàn sinh sống mới phát triển bền vững của nước ta trong thế kỷ tới.

5.6. Chương trình bảo vệ đa dạng sinh học quốc gia

Gắn liền với dự án bảo vệ đời sống sinh hoạt khu vực.

5.7. Chương trình phòng chống thiên tai và tai biến môi trường

5.8. Chương trình biến đổi khí hậu và thực hiện các Công ước Quốc tế về môi trường và phát triển bền vững

Các chương trình tăng cường khả năng quản lý môi trường, phát triển bền vững.

5.9. Chương trình quan trắc và thông tin môi trường, phát triển bền vững

5.10. Chương trình củng cố thể chế và tăng cường khả năng quản lý môi trường

C. Các chương trình hỗ trợ

5.11. Chương trình nghiên cứu triển khai về bảo vệ môi trường, phát triển bền vững.

5.12. Chương trình giáo dục, đào tạo, nâng cao nhận thức của quần chúng về môi trường, phát triển bền vững.

VI. KẾT LUẬN

- Các kịch bản có thể về môi trường, phát triển bền vững ở nước ta năm 2000, 2005 và 2010, trong bối cảnh môi trường, phát triển khu vực và thế giới, xác suất của các kịch bản.

- Làm sao loại trừ các khả năng xấu, tranh thủ cái tốt, trách nhiệm của các cơ quan, các tổ chức, các tầng lớp nhân dân.

- Phải nhanh chóng xây dựng "*Lịch trình 21*" của Việt Nam.

Chương VI

LUẬT MÔI TRƯỜNG TRÊN THẾ GIỚI

I. QUÁ TRÌNH HÌNH THÀNH LUẬT QUỐC TẾ VỀ MÔI TRƯỜNG

Sự thừa nhận của Quốc tế về đặc thù của vấn đề môi trường là không có tính chất biên giới Quốc gia và tuân thủ theo hệ thống hở đã dẫn đến việc phát triển Công pháp Quốc tế - Luật Quốc tế về môi trường. Việc ô nhiễm môi trường biển, môi trường nước trên đất liền, ô nhiễm không khí, nạn mưa axit, suy thoái tầng Ôzôn, sa mạc hoá, biến đổi khí hậu toàn cầu, việc thải các chất thải độc hại hay mua bán những hoá chất nguy hiểm cho môi trường là những hiện tượng có tính toàn cầu, không một Quốc gia nào, hoặc khu vực nào có đủ tiềm lực để giải quyết vấn đề, mà là những vấn đề của toàn thế giới.

1. Lịch sử hình thành Luật Quốc tế về môi trường

Vào những năm cuối thế kỷ XIX đã xuất hiện một số điều ước song phương và đa phương về một số vấn đề môi trường, mà chủ yếu nhằm vào việc giải quyết các vấn đề về nguồn nước ở sông, hồ biên giới, giao thông thuỷ và các quyền đánh cá ở các sông, hồ Quốc tế như sông Ranh và các sông Quốc tế khác ở Châu Âu. Các điều khoản về môi trường trong các điều ước Quốc tế này thường đơn giản. Ví dụ, điều 4 của hiệp ước về vùng nước biên giới giữa Anh và Mỹ năm 1909 chỉ quy định: "Nước sẽ không bị gây ô nhiễm ở bờ của phía bên kia và không gây hại cho sức khoẻ của con người và tài sản của phía bên kia".

Đầu thế kỷ XX, có một số điều ước về bảo vệ một số loài động vật có giá trị thương mại như công ước năm 1902 về bảo vệ các loài chim hữu ích cho nông nghiệp và Hiệp ước 1911 về giữ gìn và bảo vệ loài Hải cẩu có lông đã được ký kết. Công ước Luân Đôn 1933 về việc bảo tồn và giữ gìn hệ động và thực vật. Công ước Washington 1940 về bảo vệ tự nhiên và giữ gìn đời sống hoang dã ở Tây Bán Cầu.

Vào những năm 50 và 60, trước nguy cơ về hạt nhân và ô nhiễm dầu đã xuất hiện các điều ước về trách nhiệm Quốc gia đối với thiệt hại do tai nạn hạt nhân gây ra và Công ước Quốc tế 1954 về ngăn chặn ô nhiễm biển do dầu.

Cuối những năm 60, một loạt điều ước Quốc tế về môi trường liên quan đến trách nhiệm dân sự đối với ô nhiễm dầu và kiểm soát ô nhiễm dầu ở biển Bắc đã được ký kết. Công ước Châu Phi 1968 về bảo tồn thiên nhiên và các nguồn tài nguyên thiên nhiên cũng được ký kết trong thời gian này.

Từ năm 1970, đặc biệt là sau Hội nghị Liên Hiệp Quốc về môi trường con người được tổ chức tại Stockholm năm 1972, hàng trăm điều ước Quốc tế về môi trường hay liên quan đến môi trường đã được ký kết. Thời kỳ này cũng đánh dấu sự phát triển vượt bậc của Luật Quốc tế về môi trường. Nhiều công ước Quốc tế quan trọng đã được ký kết như công ước về di sản tự nhiên thế giới, công ước Quốc tế về mua bán các loài đang bị đe doạ, công ước Luân Đôn về việc thải chất thải ra biển. Từ những năm 70, những công ước về môi trường đã được mở rộng rất nhiều. Từ chỗ chỉ xử lý vấn đề ô nhiễm qua biên giới đến chỗ xử lý ô nhiễm trên phạm vi toàn cầu, từ chỗ chỉ bảo tồn các loài động, thực vật cụ thể nào đó đến chỗ bảo tồn các hệ sinh thái, từ chỗ chỉ quy định về kiểm soát việc đưa trực tiếp chất thải vào

các sông, hồ Quốc tế đến việc xây dựng các quy chế quản lý toàn diện cả hệ thống hoặc lưu vực sông Quốc tế. Chỉ trong khoảng thời gian từ năm 1985 đến năm 1992 đã xuất hiện một số lượng đáng kể những điều ước về môi trường quan trọng được áp dụng trên phạm vi toàn cầu như Công ước Viên về bảo vệ tầng Ôzôn, Nghị định thư Montreal về các chất làm suy giảm tầng Ôzôn, Nghị định thư về bảo vệ môi trường bổ sung cho hiệp ước Nam cực, Công ước Basel về việc vận chuyển qua biên giới các chất thải độc hại, công ước về việc thông báo sớm tai nạn hạt nhân và Công ước về việc viện trợ trong trường hợp tai nạn hạt nhân hoặc tình trạng phóng xạ khẩn cấp. Chỉ tính đến cuối năm 1992 đã có 840 văn bản pháp lý Quốc tế về môi trường hoặc liên quan đến môi trường.

2. Các sự kiện quan trọng trong quá trình hình thành luật Quốc tế về môi trường

2.1. Hội nghị Stockholm về môi trường con người năm 1972

Chỉ từ sau hội nghị Stockholm về môi trường con người năm 1972 thì vấn đề môi trường mới được cộng đồng Quốc tế nhận thức đúng mức và Luật Quốc tế về bảo vệ môi trường mới thực sự được quan tâm thúc đẩy phát triển mạnh và có thể coi như là một ngành luật độc lập của công pháp Quốc tế.

Hội nghị Stockholm phản ánh sự thức tỉnh của nhân loại về vấn đề môi trường toàn cầu. Hội nghị đã ghi nhận sự hình thành của một số nguyên tắc pháp lý quan trọng và dẫn đến việc thành lập chương trình môi trường của Liên Hiệp Quốc - một cơ quan Quốc tế có thể đương đầu với các thách thức về môi trường trên phạm vi toàn cầu.

Tuyên bố Stockholm được thông qua tại hội nghị với sự

tham gia của 113 Quốc gia, gồm 26 nguyên tắc làm cơ sở cho chính sách toàn cầu về bảo vệ và cải thiện môi trường, trong đó nguyên tắc 21 và 22 liên quan trực tiếp đến Luật Quốc tế. Cùng với tuyên bố này là một kế hoạch hành động bao gồm 119 khuyến nghị về hành động cần được tiến hành nhằm bảo vệ và cải thiện môi trường con người. Bản tuyên bố này thực chất đã tạo ra một cơ sở quan trọng của Luật Quốc tế về môi trường hiện đại. Điều cần nhấn mạnh là tuyên bố Stockholm là kết quả của sự thoả hiệp giữa các nước phát triển và đang phát triển. Tuyên bố nhấn mạnh:

- Sự suy giảm về môi trường do các điều kiện kém phát triển gây ra chỉ có thể khắc phục bằng phát triển và sự giúp đỡ về tài chính và kỹ thuật (nguyên tắc 9).

- Các chính sách môi trường của các Quốc gia nên tăng cường tiềm năng phát triển trong thời gian hiện tại và tương lai của các nước đang phát triển (nguyên tắc 12).

2.2. Hội nghị Liên Hiệp Quốc về môi trường và phát triển năm 1992

Sau hội nghị Stockholm tình hình môi trường vẫn xấu đi và nguy cơ về môi trường vẫn càng ngày nghiêm trọng. Do đó, hội nghị Liên Hiệp Quốc về môi trường và phát triển đã được tổ chức tại Brazil từ ngày 2 đến 14/6/1992. Đây là hội nghị toàn cầu lớn nhất được tổ chức từ trước đến nay với sự tham gia của 178 Quốc gia, 118 nguyên thủ Quốc gia, khoảng 10.000 nhà môi trường học trên thế giới và 8.000 nhà báo.

Tại Hội nghị này do xung đột về lợi ích giữa các nước đang phát triển và phát triển, nhiều đề mục trong chương trình nghị sự đã bị thay đổi. Một dự thảo công ước về rừng được thay bằng

một tuyên bố về các nguyên tắc về rừng. Một dự thảo Hiến chương về Trái đất được thay bằng tuyên bố Rio với 27 nguyên tắc lớn và chương trình nghị sự 21 gồm hơn 800 trang. Tại Hội nghị này đã chỉ rõ vấn đề môi trường không thể tách rời các vấn đề chính trị, xã hội và kinh tế. Chính từ đó dẫn đến việc công nhận rộng rãi khái niệm phát triển bền vững, và đây là thành công lớn nhất của Hội nghị.

Hội nghị cũng đã thông qua được 5 văn kiện quan trọng, trong đó có 2 công ước Quốc tế là Công ước Khung về khí hậu biến đổi Công ước về Đa dạng sinh học và 3 văn kiện không có tính ràng buộc về mặt pháp lý. Sau đây là một số nội dung chính của các văn kiện không có giá trị ràng buộc:

- Tuyên bố Rio: Tuyên bố nhấn mạnh mối quan hệ chặt chẽ giữa môi trường và phát triển, sự cần thiết phải dành ưu tiên cho các vấn đề kinh tế và môi trường cho các nước đang phát triển. Hội nghị nhất trí thông qua một số nguyên tắc quan trọng như:

+ Khẳng định quyền phát triển của các Quốc gia, theo đó yêu cầu việc thực hiện quyền này phải đáp ứng cả nhu cầu phát triển của cả thế hệ hôm nay và ngày mai (nguyên tắc 3).

+ Xác định trách nhiệm của các Quốc gia đối với các hoạt động dẫn đến suy giảm môi trường toàn cầu (nguyên tắc 7).

+ Quy định nghĩa vụ của các Quốc gia phải hợp tác để ngăn chặn việc đưa các hoạt động hoặc các chất có hại cho sức khoẻ con người sang các Quốc gia khác (nguyên tắc 8).

+ Khẳng định chiến tranh là sự huỷ diệt sự phát triển bền vững và các Quốc gia phải tôn trọng các quy định của Luật Quốc tế trong thời kỳ xung đột vũ trang.

- Tuyên bố các nguyên tắc về rừng:

Tuyên bố kêu gọi phải quản lý rừng bền vững trên cơ sở công nhận vai trò của rừng trong việc bảo vệ khí hậu và đa dạng sinh học của Trái đất.

- Chương trình nghị sự 21: Chương trình này gồm 4 phần chính:

Bảo tồn và quản lý các nguồn tài nguyên cho phát triển; bảo vệ khí quyển; quản lý tốt tài nguyên đất và các hệ sinh thái; bảo tồn sự đa dạng sinh học; quản lý tốt các chất thải và hoá chất độc hại, chất phóng xạ; các vấn đề pháp lý và cơ chế pháp lý.

3. Nền tảng của luật Quốc tế về môi trường hiện đại

3.1. Khái niệm về tính tổng thể của môi trường

Do được xây dựng trên khái niệm này mà Luật Quốc tế về môi trường hiện đại đã phát triển và có tầm vóc như ngày nay.

Theo khái niệm này, môi trường của cả hành tinh, trong đó có môi trường biển, môi trường nước trên đất liền, môi trường không khí được xem là một thể thống nhất về tự nhiên, địa lý và vật chất. Điều đó có nghĩa là, tất cả các phần của môi trường đều có quan hệ mật thiết với nhau và bất kỳ sự thay đổi ở một phần nào của môi trường trên hành tinh cũng có thể dẫn đến sự thay đổi ở những phần khác của môi trường.

Việc công nhận khái niệm này có nghĩa là:

- Bảo vệ môi trường toàn cầu là vì lợi ích chung của tất cả các Quốc gia trên thế giới.

- Những vấn đề môi trường toàn cầu chỉ có thể được giải quyết một cách có hiệu quả với sự hợp tác và tham gia của tất cả các Quốc gia.

- Để có thể hợp tác hiệu quả, cần thiết phải tạo ra một khung pháp lý Quốc tế về môi trường.

3.2. Hệ quả pháp lý của việc công nhận môi trường là một tổng thể

Công nhận môi trường là một thể thống nhất sẽ dẫn đến một hệ quả pháp lý quan trọng là việc quy định một giới hạn nhất định đối với chủ quyền của các Quốc gia trong lĩnh vực môi trường. Nó bao hàm cả quyền lợi và nghĩa vụ nhất định của các Quốc gia trong việc khai thác và sử dụng tài nguyên thiên nhiên. Ví dụ, đã hình thành chủ quyền lãnh thổ hạn chế đối với các nguồn nước Quốc tế. Một Quốc gia có thể sử dụng nước chảy qua lãnh thổ nước mình sao cho không ảnh hưởng đến việc sử dụng hợp lý nguồn nước Quốc tế của các nước ven sông khác.

Ngày nay, học thuyết này đã được áp dụng đối với mọi lĩnh vực môi trường khác như môi trường biển, môi trường nước trên đất liền và môi trường không khí.

3.3. Chủ quyền Quốc gia trong lĩnh vực môi trường

Tôn trọng chủ quyền Quốc gia là nguyên tắc cơ bản nhất trong quan hệ Quốc tế. Theo nguyên tắc này, các Quốc gia có thể tiến hành mọi hoạt động, trên phạm vi lãnh thổ của mình phù hợp với Luật Quốc tế. Có thể tiến hành mọi hoạt động bảo tồn, thăm dò, khai thác các nguồn tài nguyên thiên nhiên, có thể tiến hành mọi biện pháp cần thiết và thích hợp để bảo vệ môi trường của mình. Đặc biệt, trong công ước khung về khí hậu biến đổi, vấn đề chủ quyền Quốc gia còn được đề cao hơn nữa: Lời nói đầu

của công ước nêu rõ, việc xem xét về môi trường không thể là cái cớ để can thiệp vào công việc nội bộ của các nước đang phát triển.

Như vậy, nguyên tắc tôn trọng chủ quyền Quốc gia được đề cập cụ thể trong hầu hết các điều ước Quốc tế và các văn bản pháp lý Quốc tế do các tổ chức Quốc tế và Hội nghị Quốc tế về môi trường thông qua. Tuy nhiên, chủ quyền của mỗi Quốc gia trong lĩnh vực môi trường cũng có giới hạn nhất định. Giới hạn đó là:

- Các Quốc gia có nghĩa vụ khi tiến hành hoặc cho phép tiến hành các hoạt động trong bất kỳ lĩnh vực nào, bất cứ ở đâu, kể cả trên lãnh thổ của mình, phải tính đến những tác động của các hoạt động đó đối với môi trường của các Quốc gia khác và đối với môi trường ở các vùng nằm ngoài quyền tài phán Quốc gia. Đây là một nghĩa vụ pháp lý Quốc tế mà các Quốc gia phải tuân theo dù họ muốn hay không.

- Các cam kết của các Quốc gia trong điều ước Quốc tế, các văn kiện pháp lý của các tổ chức Quốc tế và Hội nghị Quốc tế về môi trường, theo một nghĩa nào đó chính là sự tự giới hạn hành động của các Quốc gia.

II. KHÁI NIỆM LUẬT QUỐC TẾ VỀ MÔI TRƯỜNG

1. Khái niệm Luật Quốc tế về môi trường

Cho đến nay vẫn chưa có sự thống nhất về khái niệm Luật Quốc tế về môi trường. Có một số luật gia dùng thuật ngữ Luật Quốc tế về bảo vệ môi trường để chỉ một ngành luật của công pháp Quốc tế điều chỉnh quan hệ giữa các Quốc gia và hoạt động của các Quốc gia trong lĩnh vực môi trường.

Theo khái niệm này, bảo vệ môi trường có thể được xác định

là việc bảo vệ môi trường không khí, nước, biển và đất không bị ô nhiễm. Nó cũng bao gồm việc bảo vệ tự nhiên khỏi bị sử dụng có tính chất huỷ diệt, bảo vệ các công trình văn hoá khỏi bị phá hoại, bảo vệ các loài động, thực vật khỏi bị tuyệt chủng. Tuy nhiên, khái niệm này chủ yếu nhấn mạnh đến khía cạnh bảo vệ, bảo tồn môi trường hiện có mà chưa chú ý đúng mức đến khía cạnh hợp tác và phát triển là một khía cạnh cực kỳ quan trọng trong lĩnh vực môi trường. Thực tế cho thấy, các nước không thể không phát triển để đáp ứng các nhu cầu cấp bách của mỗi Quốc gia và của cả cộng đồng Quốc tế. Do đó, chỉ đặt vấn đề xây dựng khung pháp lý Quốc tế để bảo vệ môi trường và bảo tồn thiên nhiên sẽ có thể làm chậm, thậm chí triệt tiêu phát triển. Vì vậy, Khung pháp lý Quốc tế về môi trường không chỉ nhằm bảo vệ môi trường và bảo tồn tự nhiên mà còn phải là cơ sở pháp lý cho các Quốc gia hợp tác nhằm bảo đảm sự hài hoà giữa bảo vệ môi trường và phát triển.

2. Đối tượng điều chỉnh và chủ thể của Luật Quốc tế về môi trường

Là một ngành luật độc lập của công pháp Quốc tế, Luật Quốc tế về môi trường có đối tượng điều chỉnh là các mối quan hệ giữa các Quốc gia; giữa các Quốc gia với các chủ thể khác về môi trường.

Chủ thể của Luật Quốc tế về môi trường gồm các Quốc gia, các dân tộc đang đấu tranh giành độc lập và các tổ chức Quốc tế liên Chính phủ, trong đó Quốc gia là chủ thể chủ yếu.

Khái niệm môi trường ở đây bao gồm bản thân Trái đất và môi trường xung quanh Trái đất đó là: Khí quyển và khoảng không vũ trụ gần Trái đất, Đại dương, các nguồn nước trên đất

liền, các nguồn tài nguyên thiên nhiên, các hệ động và thực vật.

Riêng khái niệm tài nguyên thiên nhiên có thể chia làm 3 loại chính:

- Tài nguyên thiên nhiên nằm dưới quyền tài phán của Quốc gia. Quốc gia có toàn quyền sử dụng và bảo vệ tài nguyên này. Ngày 14 tháng 12 năm 1962, Liên Hiệp Quốc đã ra nghị quyết về chủ quyền vĩnh viễn của mỗi Quốc gia đối với tài nguyên thiên nhiên của mình.

- Tài nguyên nằm dưới quyền tài phán của hai hay nhiều Quốc gia như sông Quốc tế, các loài động vật di cư, các hệ sinh thái ở khu vực biên giới.

- Tài nguyên thiên nhiên Quốc tế là tài nguyên nằm ngoài quyền tài phán Quốc gia nằm dưới phạm vi điều chỉnh trực tiếp của Luật Quốc tế như: Biển cả, thềm lục địa nằm ngoài quyền tài phán Quốc gia, Nam Cực, Vũ trụ.

3. Nguồn của Luật Quốc tế về môi trường

Nguồn của Luật Quốc tế về môi trường bao gồm:

- Các điều ước Quốc tế: Nguồn quan trọng nhất của Luật Quốc tế về môi trường trước hết là các điều ước Quốc tế về môi trường hoặc liên quan đến môi trường Quốc tế.

- Tập quán Quốc tế: Tập quán Quốc tế được hình thành trên cơ sở thực tiễn liên tục nhất quán của các Quốc gia và được Quốc gia công nhận và chấp nhận ràng buộc họ về mặt pháp lý.

Ngoài ra, các phán quyết của Toà án Quốc tế, các Trọng tài Quốc tế; các văn bản pháp lý Quốc tế như: Các Nghị quyết, Quyết định của các Tổ chức và Hội nghị Quốc tế cũng được coi là nguồn phụ trợ của Luật Quốc tế về môi trường.

III. THỰC TRẠNG CỦA LUẬT QUỐC TẾ VỀ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG

1. Các điều ước Quốc tế

- Các điều ước Quốc tế chủ yếu quy định về các khía cạnh đặc biệt nào đó về bảo vệ môi trường như bảo vệ môi trường biển, bảo vệ một số loài động vật, thực vật, bảo vệ môi trường

không khí như: Công ước về ô nhiễm không khí xuyên Quốc gia có tác hại lâu dài 1979; Công ước về bảo vệ các loài động vật và thực vật hoang dã đang bị đe doạ; Công ước chung về khí hậu thay đổi và công ước về đa dạng sinh học.

1.1. Các điều ước Quốc tế khu vực và song phương

Đa số các điều ước về bảo vệ môi trường là điều ước khu vực và song phương.

1.2. Các quy định pháp lý về môi trường ở Châu Phi

Một trong các điều ước Quốc tế về môi trường của Châu Phi là Công ước 1968 về bảo tồn tự nhiên và tài nguyên thiên nhiên. Đây là một công ước có những quy định về môi trường tương đối toàn diện và cụ thể. Đặc biệt, các quy định pháp lý về bảo vệ môi trường ngày càng được gắn chặt hơn vào quá trình phát triển kinh tế. Ví dụ, Hiệp ước 1991 của tổ chức thống nhất Châu Phi về thành lập cộng đồng kinh tế Châu Phi đã yêu cầu các Quốc gia thành viên cam kết bảo đảm một môi trường lành mạnh và thông qua các chính sách Quốc gia và khu vực, lập các cơ chế thích hợp để bảo vệ và cải thiện môi trường. Hiệp ước cũng có các quy định liên quan đến việc nhập khẩu và thải các chất thải độc hại cũng như việc hợp tác trong việc vận chuyển qua biên giới, quản lý và chế biến các chất thải.

1.3. Các quy định khu vực về môi trường ở Châu Á

Châu Á là một châu lục hầu như không có các điều ước Quốc tế có phạm vi toàn khu vực về bảo vệ môi trường (trừ hiệp ước ASEAN - 1985 về bảo tồn tự nhiên và các nguồn tài nguyên thiên nhiên của Hiệp hội các nước Đông Nam Á).

Cơ sở cho việc hợp tác trong lĩnh vực môi trường của châu lục này chủ yếu dựa trên các văn bản có tính chất khuyến nghị

như tuyên bố năm 1990 của cuộc họp cấp Bộ trưởng khu vực Châu Á - Thái Bình Dương về phát triển bền vững.

Tuyên bố đã khuyến nghị một số điểm như:

- Các chính sách của các Quốc gia trong khu vực phải dựa trên nguyên tắc đề phòng.

- Các cá nhân và tổ chức phi chính phủ có quyền tiếp xúc ở mức độ cần thiết các thông tin và tham gia vào quá trình hình thành và thực hiện các quyết định có thể tác động đến môi trường sống của họ.

1.4. Các quy định về môi trường ở khu vực Mỹ La Tinh và Bắc Mỹ

Văn kiện pháp lý đầu tiên được khu vực này thông qua là công ước 1940 về bảo vệ tự nhiên và giữ gìn đời sống hoang dã ở Tây Bán Cầu. Thực tế, các khu vực này không có một điều ước Quốc tế song phương hoặc ba bên. Ví dụ, hiệp định 1983 về hợp tác môi trường và cải thiện môi trường ở khu vực biên giới giữa Mêhicô và Mỹ; Hiệp định 1978 giữa Mỹ và Canada về chất lượng nước hồ lớn; Hiệp định Mỹ - Canada về chất lượng không khí 1991; Hiệp định Canada - Mêhicô - Mỹ về tự do thương mại là một biểu hiện rõ rệt của việc gắn chặt môi trường và phát triển.

1.5. Các quy định pháp lý về môi trường ở khu vực Châu Âu

Châu Âu và các nước thuộc tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế (OECD) có một hệ thống khá toàn diện các quy định khu vực về môi trường và một hệ thống các cơ chế Quốc tế rất phát triển. Chính Uỷ ban kinh tế Châu Âu (ECE), Cộng đồng Châu Âu, Hội nghị an ninh và hợp tác ở Châu Âu (CSCE); Ngân hàng về tái thiết và phát triển Châu Âu có những đóng góp rất quan trọng cho việc phát triển các quy định nói trên. Ví dụ:

1.5.1. Hội đồng Châu Âu đã soạn thảo và thông qua:

- Hiệp định về hạn chế sử dụng một số chất giặt tẩy và các sản phẩm làm sạch.

- Công ước năm 1979 về Bảo tồn đời sống hoang dã ở Châu Âu và các khu vực tự nhiên.

1.5.2. Uỷ ban kinh tế Châu Âu (CEC) đã góp phần soạn thảo và thông qua:

- Quy tắc xử lý đối với ô nhiễm do tai nạn đối với các vùng nước Quốc tế trên đất liền 1989.

- Công ước Espo về đánh giá tác động môi trường trên phạm vi Quốc tế, 1991.

- Công ước 1989 về trách nhiệm dân sự về những thiệt hại gây ra bởi việc vận chuyển các hàng hoá nguy hiểm bằng đường bộ, đường sắt và tàu thuyền trên đất liền.

- Công ước 1992 về bảo vệ và sử dụng các nguồn nước Quốc tế và hồ Quốc tế.

1.5.3. Cộng đồng kinh tế Châu Âu (EEC)

Tổ chức này có một số lượng lớn các quy định về môi trường Quốc tế ràng buộc các thành viên của mình. Các quy định này có hiệu lực ở toà án trong nước của các Quốc gia đó. Ngân hàng tái thiết và phát triển Châu Âu cũng đã áp dụng các tiêu chuẩn về môi trường của cộng đồng kinh tế Châu Âu và sau đó có khả năng các tiêu chuẩn này sẽ là cơ sở cho việc phát triển các tiêu chuẩn về môi trường của một số khu vực khác và có thể trở thành tiêu chuẩn toàn cầu.

Những quy định về môi trường của cộng đồng kinh tế Châu Âu có thể được chia làm 3 loại:

- Các văn bản về việc xoá bỏ các trở ngại đối với thương mại và điều chỉnh các vấn đề môi trường cụ thể.

- Các văn bản đặt ra các tiêu chuẩn cụ thể về môi trường, các kế hoạch thực hiện và các hệ thống kiểm soát môi trường.

- Các văn bản xây dựng các nguyên tắc bảo vệ môi trường hoặc phối hợp các chính sách của Quốc gia thành viên.

Cộng đồng kinh tế Châu Âu đã có những quy định pháp lý trong nhiều lĩnh vực môi trường như: Bảo vệ chất lượng nước, bảo vệ chất lượng không khí, kiểm soát các hoá chất; kiểm soát và quản lý chất thải; bảo vệ các hệ động, thực vật; hạn chế mức độ tiếng ồn.

1.6. Các quy định pháp lý về môi trường ở khu vực Nam Cực

Có thể nói, Nam Cực là khu vực có những quy định Quốc tế về môi trường tương đối chặt chẽ. Trong đó có:

- Hiệp ước Nam Cực, 1957.

- Các biện pháp được thoả thuận về bảo tồn các hệ động, thực vật Nam Cực, 1972.

- Công ước về bảo tồn sinh vật biển sống ở Nam Cực, 1980.

- Công ước về các quy định đối với các hoạt động khai thác mỏ ở Nam Cực, 1988.

- Nghị định thư 1991 về bảo vệ môi trường bổ sung cho hiệp ước Nam Cực, trong đó yêu cầu các Quốc gia thành viên cam kết bảo vệ toàn diện môi trường và hệ sinh thái của Nam Cực và coi Nam Cực như là một khu vực tự nhiên được bảo vệ. Nghị định này cấm bất kỳ hoạt động nào liên quan đến việc khai thác khoáng sản, chỉ trừ khai thác nhằm mục đích nghiên cứu.

1.7. Các quy định về môi trường của khu vực Bắc cực

Ngược với Nam Cực, Bắc Cực là khu vực hầu như không có các quy định pháp lý ràng buộc. Tuyên bố liên chính phủ đầu

tiên về bảo vệ môi trường Bắc Cực năm 1986 trong đó có kèm theo một chiến lược bảo vệ môi trường Bắc Cực và một kế hoạch hành động kêu gọi các Quốc gia:

- Đánh giá các tác động môi trường có thể nảy sinh trong các hoạt động phát triển.

- Thực hiện và xem xét đầy đủ các biện pháp kiểm soát các chất gây ô nhiễm và làm giảm tác động có hại cho môi trường Bắc Cực.

- Bảo vệ môi trường ở Bắc Cực.

- Bảo tồn động vật và thực vật Bắc Cực.

IV. MỘT SỐ NHẬN XÉT VỀ THỰC TRẠNG CỦA LUẬT QUỐC TẾ VỀ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG

Qua thực trạng của Luật Quốc tế về môi trường, có thể rút ra một số nhận xét sau:

- Luật Quốc tế về môi trường là một lĩnh vực tương đối mới. Trong vài thập kỷ qua, nhiều điều ước Quốc tế đã được ký kết, nhiều tuyên bố, nghị quyết của các tổ chức liên Chính phủ được thông qua có phạm vi áp dụng trên toàn cầu, khu vực và tiểu khu vực.

- Luật Quốc tế về môi trường hiện nay được nhiều Quốc gia trên thế giới cùng tham gia xây dựng. Điều này góp phần đẩy nhanh sự phát triển của Luật Quốc tế về môi trường.

- Thực tế cho thấy, các quy định pháp lý Quốc tế về một lĩnh vực môi trường nào đó thường được hình thành sau khi có những vấn đề cấp bách nổi lên. Điều này cũng thể hiện tính chất đối phó của Luật Quốc tế về môi trường hiện nay.

Các quy định của Luật Quốc tế về môi trường có xu hướng đi vào các vấn đề cụ thể như suy giảm tầng ôzôn, chuyển các chất thải qua biên giới, khí hậu biến đổi, giữ gìn sự đa dạng sinh học.

và ô nhiễm biển.

- Việc tăng số lượng các văn kiện của Luật Quốc tế về môi trường có xu hướng đi cùng với các quy định và các tiêu chuẩn ngày càng cụ thể hơn và chặt chẽ hơn.

- Các tiêu chuẩn được thông qua trên phạm vi toàn cầu nhìn chung không cụ thể và chặt chẽ như các tiêu chuẩn khu vực.

- Các văn kiện pháp lý Quốc tế về môi trường ở mỗi khu vực rất khác nhau về phạm vi, nội dung và hiệu lực pháp lý. Châu Âu là khu vực phát triển mạnh nhất về các quy định pháp lý về môi trường. Trong khi đó, Châu Á và Châu Mỹ có rất ít các quy định khu vực. Cho đến nay vẫn chưa có văn kiện pháp lý Quốc tế nào bao gồm các quy phạm và nguyên tắc ràng buộc về việc bảo vệ mọi lĩnh vực môi trường trên phạm vi toàn cầu mà mới chỉ có một số tuyên bố liên Chính phủ đưa ra các nguyên tắc chung mang tính chất khuyến nghị như: Tuyên bố Stockholm, 1972 về môi trường và con người; Hiến chương thế giới về tự nhiên, 1982 và tuyên bố Rio, 1992 và chương trình nghị sự 21 v..v...

- Khía cạnh bảo vệ môi trường Quốc tế ngày càng hoà nhập vào Luật Quốc tế về kinh tế và thương mại. Xu hướng này thực ra đã xuất hiện từ lâu. Nhiều điều ước Quốc tế đa phương về hợp tác Quốc tế kinh tế và thương mại đã bao gồm các điều khoản về môi trường. Tóm lại, mặc dù có một dáng vóc đồ sộ, bao gồm một số lượng lớn các điều ước Quốc tế, các tuyên bố, nghị quyết của các tổ chức Quốc tế liên Chính phủ và hội nghị Quốc tế thì Luật Quốc tế về môi trường vẫn đang trong quá trình phát triển và hoàn thiện.

Chương VII

LUẬT PHÁP VÀ CHÍNH SÁCH BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG Ở VIỆT NAM

Bảo vệ môi trường bằng pháp luật ở Việt Nam là tên gọi của một cuộc hội thảo có quy mô Quốc gia đã được tổ chức ở Hà Nội mười năm trước đây (1987) - Hội thảo bảo vệ môi trường bằng pháp luật. Hội thảo đó do Uỷ ban Khoa học và Kỹ thuật Nhà nước (nay là Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường) và Bộ Tư pháp đồng tổ chức.

Bảo vệ môi trường bằng pháp luật là một trong những biện pháp cơ bản của hoạt động bảo vệ môi trường ở mỗi Quốc gia.

Trong tình hình của Việt Nam, biện pháp này đã nhanh chóng được áp dụng và đạt nhiều kết quả quan trọng.

Chiến lược, kế hoạch, thể chế và luật pháp là những yếu tố cơ bản, không thể thiếu được trong mọi lĩnh vực hoạt động của bất kỳ Quốc gia nào. Học tập kinh nghiệm của các nước, hoạt động Bảo vệ môi trường (BVMT) của Việt Nam, tuy bắt đầu khá muộn so với nhiều nước, đã bắt tay ngay vào việc xây dựng cơ sở pháp luật cho các nhiệm vụ BVMT. Chính nhờ sự định hướng đúng đắn này mà các hoạt động BVMT của Việt Nam đã nhanh chóng đạt được những kết quả khả quan sau một thời gian ngắn.

I. TÍNH TẤT YẾU HÌNH THÀNH HỆ THỐNG LUẬT BVMT Ở VIỆT NAM

1. Cơ sở lý luận của việc xây dựng pháp luật về BVMT

1.1. Điều chỉnh các hành vi của xã hội nhằm giải quyết tình trạng ô nhiễm môi trường, suy thoái đa dạng sinh học, cạn kiệt tài nguyên thiên nhiên

- Hạn chế nguồn lực giải quyết các vấn đề môi trường.
- Yếu kém về nhận thức môi trường.
- Tăng nhanh đô thị hoá, dân số.

1.2. Là một trong các biện pháp hữu hiệu: Kinh tế, kỹ thuật, xã hội, văn hoá, sinh thái, hành chính - pháp chế, ...

1.3. Quá trình tiếp cận giải quyết các vấn đề môi trường

Bao gồm 3 giai đoạn chính:

Giai đoạn 1: Kinh tế, xã hội và môi trường độc lập với nhau.

Giai đoạn 2: Kinh tế và môi trường gắn kết với nhau.

Giai đoạn 3: Kinh tế, xã hội và môi trường gắn kết với nhau.

2. Bốn yếu tố cơ bản thực hiện pháp luật BVMT

- Chiến lược rõ ràng.
- Kế hoạch hành động cụ thể.
- Thể chế, luật pháp hữu hiệu.
- Nhận thức về môi trường không ngừng nâng cao.

Các nhân tố này cần thiết cho mọi cấp (toàn cầu, khu vực, Quốc gia, địa phương) và mọi ngành.

3. Khái niệm về môi trường

Theo luật BVMT (Điều 1), môi trường bao gồm các yếu tố tự nhiên và yếu tố vật chất nhân tạo quan hệ mật thiết với nhau, bao quanh con người, có ảnh hưởng tới đời sống, sản xuất, sự tồn tại, phát triển của con người và thiên nhiên.

BVMT được quy định trong luật này là những hoạt động giữ cho môi trường trong lành sạch đẹp, cải thiện môi trường, đảm bảo cân bằng sinh thái, ngăn chặn, khắc phục các hậu quả xấu do con người và thiên nhiên gây ra cho môi trường, khai thác sử dụng hợp lý và tiết kiệm tài nguyên thiên nhiên.

II. CƠ SỞ THỰC TẾ VỀ HIỆN TRẠNG MÔI TRƯỜNG VIỆT NAM

- Nguy cơ mất rừng đang đe doạ nhiều vùng.
- Sự suy giảm nhanh tài nguyên về lượng và về chất.
- Việc khai thác sử dụng lãng phí gây ô nhiễm đất đang phát triển.
- Tài nguyên biển, đặc biệt là tài nguyên sinh vật, các rạn san hô, rừng ngập mặn đã và đang suy giảm.
- Các tài nguyên khoáng sản, tài nguyên nước, tài nguyên sinh vật và các hệ sinh thái đang bị sử dụng không hợp lý, có xu hướng nghèo đi và cạn kiệt dần.
- Môi trường nước, không khí, đất đã bị ô nhiễm, vấn đề vệ sinh môi trường phức tạp đã phát sinh, có nơi, có lúc nghiêm trọng trong các vùng đô thị và nông thôn.
- Do tác hại của chiến tranh, đặc biệt là các hoá chất độc đã và đang gây ra những hậu quả nghiêm trọng đối với thiên nhiên và môi trường Việt Nam.
- Gia tăng nhanh chóng của sự phát triển kinh tế và xây dựng cơ sở hạ tầng trong những năm gần đây với chính sách mở cửa của Việt Nam dẫn đến sự phát triển nhanh chóng các cơ sở sản xuất, các khu công nghiệp và đô thị hoá là sức ép nhiều mặt đến môi trường hiện nay.
- Việc tăng dân số quá nhanh, việc phân bố không đều và không hợp lý lực lượng lao động giữa các vùng và các ngành khai thác tài nguyên là những vấn đề phức tạp trong quan hệ dân số - môi trường.

III. CƠ SỞ HIỆN TRẠNG CÁC VĂN BẢN PHÁP QUY LIÊN QUAN ĐẾN BẢO VỆ CÁC THÀNH PHẦN MÔI TRƯỜNG

- Trước năm 1993 không có văn bản pháp quy về BVMT.
- Văn bản pháp quy về các thành phần môi trường không hệ thống, thiếu đồng bộ, từng văn bản không có các quy định cần thiết về BVMT.
- Sự gắn kết với các công ước Quốc tế liên quan còn rất kém.
- Tính hiệu lực của văn bản thấp.

Các văn bản đã ban hành:

Luật về đất đai.

Luật bảo vệ sức khỏe nhân dân.

Luật bảo vệ và phát triển rừng.

Luật về khoáng sản.

Luật về dầu mỏ và khí đốt.

Pháp lệnh bảo vệ nguồn lợi thuỷ sản.

Các văn bản pháp quy liên quan khác.

IV. VIỆC THAM GIA VÀO CÁC CÔNG ƯỚC QUỐC TẾ VỀ BVMT

1. Các công ước mà Việt Nam là thành viên

- Công ước Chicagô về hàng không dân dụng Quốc tế, 1944.
- Thoả thuận về Thiết lập Uỷ ban Nghề cá Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương, 1948.
- Hiệp ước về khoảng không ngoài vũ trụ, 1967.
- Công ước về các vùng đất ngập nước có tầm quan trọng Quốc tế, đặc biệt như là nơi cư trú của các loài chim nước (RAMSAR) (20/9/1988).
- Nghị định thư bổ sung Công ước về các vùng đất ngập nước có tầm quan trọng, đặc biệt là nơi cư trú của các loài chim nước, Paris, 1982.
- Công ước liên quan đến Bảo vệ các di sản văn hoá và tự

nhiên (19/10/1982).

- Công ước về cấm phát triển, sản xuất và tàng trữ vũ khí hoá học, vi trùng và công việc tiêu hủy chúng.

- Công ước về buôn bán Quốc tế về các giống loài động thực vật có nguy cơ bị đe dọa (20/1/1994).

- Công ước về ngăn ngừa ô nhiễm do tàu biển MARPOL (29/8/1991).

- Nghị định thư Chữ thập đỏ liên quan đến bảo vệ nạn nhân của các cuộc xung đột vũ trang.

- Công ước của Liên Hiệp Quốc về luật biển (25/7/1994).

- Cam kết Quốc tế về phổ biến và sử dụng thuốc diệt côn trùng, FAO. 1985.

- Công ước Viên về bảo vệ tầng Ôzôn, 1985 (26/4/1994).

- Công ước về thông báo sớm sự cố hạt nhân IAEA (29/9/1987).

- Công ước về trợ giúp trong trường hợp sự cố hạt nhân hoặc cấp cứu phóng xạ, 1986, IAEA (29/9/1987).

- Nghị định thư Montreal về các chất làm giảm tầng Ôzôn, 1987 (26/1/1984).

* Bản bổ sung Luân Đôn cho công ước Luân Đôn, 1990.

* Bản bổ sung Copenhagen, 1992.

- Thoả thuận về mạng lưới các trung tâm thuỷ sản ở Châu Á - TBD, 1988 (02/2/1989).

- Công ước Basel về kiểm soát việc vận chuyển qua biên giới chất thải độc hại và việc loại bỏ chúng (13/5/1995).

- Công ước khung của Liên Hiệp Quốc về biến đổi khí hậu, 1992 (16/11/1994).

- Công ước về đa dạng sinh học, 1992 (16/11/1994).

2. Các công ước mà Việt Nam cần xem xét để tham gia

- Công ước Quốc tế về trách nhiệm hình sự đối với thiệt hại do ô nhiễm dầu, 1969.

- Công ước Quốc tế liên quan tới can thiệp vào các biển vĩ độ cao trong trường hợp thiệt hại do ô nhiễm dầu, 1969.

- Công ước về phòng ngừa ô nhiễm biển do đổ chất thải và các chất khác, 1971.

- Công ước về phòng ngừa ô nhiễm biển do đổ chất thải và các chất khác, 1972.

- Công ước Quốc tế về bảo tồn các loài động vật hoang dã di cư, 1979.

- Hiệp định ASEAN về bảo tồn thiên nhiên và các tài nguyên thiên nhiên, 1985.

- Công ước Quốc tế về sự sẵn sàng, ứng phó và hợp tác đối với ô nhiễm dầu.

V. QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG CỦA LUẬT BVMT

Trong dự thảo chiến lược Quốc gia về BVMT (1983 - 1986), đặc biệt trong Nghị định số 246/HĐBT của Chính phủ "Về việc đẩy mạnh công tác điều tra cơ bản, sử dụng hợp lý tài nguyên thiên nhiên và BVMT" (1983 - 1985, công bố ngày 20/9/1985), việc soạn thảo một văn bản có tính pháp lý về BVMT đã được đặt ra. Một đề tài nghiên cứu bổ sung việc nghiên cứu văn bản này đã được thực hiện. Năm 1989, đề tài đã đưa ra dự thảo "Luật bảo vệ tài nguyên thiên nhiên và môi trường". Trên cơ sở của dự thảo này, Uỷ ban Khoa học Kỹ thuật Nhà nước đã thành lập một tổ soạn thảo Luật về môi trường, tổ soạn thảo đã trình ra Hội nghị Quốc tế về môi trường và phát triển bền vững dự thảo " Luật Bảo vệ môi trường" (Hội nghị được tổ chức tại Hà Nội, từ ngày 3 đến ngày 6/12/1990).

Tháng 6/1991, Chính phủ thông qua kế hoạch Quốc gia về môi trường và phát triển bền vững 1991 - 2000, trong đó đặt ra vấn đề phải nhanh chóng ban hành luật về BVMT. Ngày 27/12/1993, Quốc hội đã chính thức thông qua Luật BVMT. Chủ tịch nước ký lệnh công bố luật và luật chính thức có hiệu lực từ ngày 10/01/1994.

VI. CÁC NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA LUẬT BVMT

1. Về một số định nghĩa, khái niệm

Sau khi xác định phạm vi của luật BVMT thông qua việc xác định đối tượng môi trường được đề cập đến trong luật, luật BVMT đưa ra một số định nghĩa, khái niệm được hạn chế sử dụng trong luật. Đây không phải là những định nghĩa kinh điển, mà là những định nghĩa hạn chế, có xuất xứ từ lý luận nhưng được hiểu cho phù hợp với các hành vi luật định và được trình bày sao cho dễ hiểu, dễ phổ cập.

Theo cách xác định của luật, môi trường được hiểu chủ yếu là môi trường tự nhiên chịu sự tác động của hoạt động con người. Môi trường xã hội, môi trường nhân văn được đề cập tới từ góc độ quan hệ với các hoạt động của con người tác động lên môi trường tự nhiên. Như vậy, luật BVMT chủ yếu nhằm điều chỉnh các mối quan hệ phức tạp giữa hoạt động của con người sao cho có lợi cho sức khoẻ và đời sống, đảm bảo sự phát triển bền vững, hài hoà lợi ích của con người và của cả môi trường. Các thuật ngữ "Suy thoái môi trường", "Ô nhiễm môi trường" và " Sự cố môi trường" được hiểu theo cách đơn giản nhất. Ba quá trình/hiện tượng này có thể liên quan chặt chẽ với nhau, có thể phát triển lần lượt từ suy thoái đến ô nhiễm và cuối cùng là sự cố. Nhưng chúng có thể xảy ra độc lập với nhau theo các trình tự khác nhau: Sự cố gây ô nhiễm, dẫn đến gây suy thoái môi trường

hoặc ô nhiễm môi trường tại một điểm hoặc đối với một thành phần dẫn đến suy thoái trên diện rộng hơn hoặc đối với nhiều thành phần môi trường hơn. Đặc biệt, sự cố môi trường có thể có các nguồn gốc tự nhiên liên quan tới các tai biến thiên nhiên (thiên tai), không kể các nguồn gốc nhân tạo. Nhưng không phải bất cứ thiên tai nào cũng có thể dẫn đến sự cố môi trường, vì thế không thể nói động đất, bão, lũ ... là sự cố môi trường. Các thiên tai này chỉ trở thành sự cố môi trường khi chúng thực sự gây tác hại cho môi trường theo quan điểm đã trình bày trong luật.

Thuật ngữ "đánh giá tác động môi trường" được sử dụng trong luật BVMT của Việt Nam ngay từ khi dự thảo đã gây ra không ít tranh luận. Đến nay vẫn còn có ý kiến cho rằng luật đã hiểu sai về thuật ngữ này. Định nghĩa của luật xác định hoàn toàn chính xác, theo thông lệ các nước và theo định nghĩa kinh điển, hàn lâm, các nội dung quan trọng nhất của công việc đánh giá tác động môi trường, tức là xác định ảnh hưởng tích cực, tiêu cực lên môi trường của các yếu tố tác động nhằm tìm ra giải pháp giảm thiểu tác động tiêu cực. Vấn đề khác nhau chỉ là ở chỗ các nước coi yếu tố "tác động" nói trên chỉ là các dự án sắp xảy ra, sắp được thực hiện, còn luật BVMT của Việt Nam ngoài các dự án còn coi "yếu tố tác động" là cả các nhà máy, xí nghiệp, cơ sở sản xuất hiện đang hoạt động từ trước khi có luật BVMT. Các cơ sở này cũng phải thực hiện công tác "Đánh giá tác động môi trường" của mình, trình các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền phương án giảm thiểu ô nhiễm. Như vậy, về phương diện pháp lý, người nghiên cứu được phép áp dụng các phương pháp, các công cụ nghiên cứu chỉ dùng cho dự án vào việc nghiên cứu cho các cơ sở đang hoạt động nhằm đạt được mục tiêu cuối cùng là tìm ra phương án giảm thiểu ô nhiễm cho dự án/ cơ sở.

2. Luật BVMT quán triệt các nguyên tắc chính của hoạt động BVMT

Tổng kết hoạt động BVMT trên thế giới trong thời gian qua, đặc biệt là từ sau năm 1972 tới nay, người ta đã nêu lên rất nhiều nguyên tắc, đều được gọi là những nguyên tắc cơ bản cần phải tuân thủ trong hoạt động BVMT. Thực ra, không phải tất cả các kết luận đã được đưa ra đều có thể được gọi là "nguyên tắc cơ bản", vì phần lớn chúng được đúc rút để nhằm vào nhiều mục tiêu khác nhau. Trong hoàn cảnh như vậy, luật BVMT đã lựa chọn và xác định những nguyên tắc chính của hoạt động BVMT, biến chúng thành các quy định của luật như những "sợi chỉ" xuyên suốt các điều của luật.

Có thể nêu ra một số nguyên tắc chính sau đây:

- BVMT là sự nghiệp của toàn dân, là trách nhiệm của từng người.
- Phòng ngừa ô nhiễm là chính.
- Người nào gây ra ô nhiễm, người đó phải trả tiền.
- Tính hệ thống của hoạt động BVMT.

Đồng thời luật BVMT cũng tuân thủ các nguyên tắc cơ bản điều chỉnh các hoạt động chung của xã hội cũng như các luật khác.

Có thể thấy rõ, sự tuân thủ các nguyên tắc chung và các nguyên tắc "đặc thù" của hoạt động BVMT trong luật BVMT của Việt Nam qua việc phân tích các điều luật theo từng nguyên tắc. Cần chú ý là, các biểu hiện này rất phong phú, phức tạp, không phải lúc nào cũng được ghi rõ từng câu, từng chữ, vì luật BVMT Việt Nam không theo kiểu luật "Tuyên ngôn".

3. Về một số điều cấm của Luật BVMT

Để điều chỉnh một số hành vi của xã hội, luật BVMT đưa ra

các mức độ yêu cầu cá nhân, tổ chức thực hiện, trong đó có mức độ "cấm". Rất nhiều điều trong luật đều sử dụng mức độ này, nhưng có một điều chung tổng hợp tất cả các điều cấm chính của luật. Điều cấm gây nhiều tranh luận nhất là " Cấm nhập khẩu, xuất khẩu chất thải". Theo định nghĩa của luật, chất thải là các chất bị loại ra khỏi quá trình sản xuất hoặc sinh hoạt của con người, áp dụng vào thực tế, điều này cho phép ngăn chặn tận gốc, ngăn chặn triệt để mọi hình thức nhập khẩu chất thải từ các nước ngoài. Việc nhập khẩu chất thải khỏi các khu vực và các nước đã trở thành phổ biến hiện nay. Nhiều nước chậm phát triển, đang phát triển trên thực tế đã biến thành bãi rác thải của các nước phát triển hoặc phát triển hơn. Nhưng không phải lúc nào cũng dám và có thể đưa vào luật việc cấm xuất nhập khẩu chất thải. Có rất nhiều lý do phản đối việc ghi vào luật điều cấm này. Về phương diện pháp luật, đây là điểm rất tích cực của Luật BVMT của Việt Nam.

Sản xuất và sử dụng pháo là một phong tục lâu đời của dân tộc. Đây từng là nét độc đáo của không ít các dân tộc Châu Á, nhưng cũng đã từ lâu, việc sử dụng pháo trở thành một tệ nạn xã hội, làm nhức nhối nhiều cho xã hội. Luật BVMT xem xét việc sử dụng pháo như là một nguồn gây ô nhiễm môi trường, một nguồn lãng phí tài nguyên và gây nhiều hậu quả nghiêm trọng khác, từ đó đã quyết định ngăn chặn việc sử dụng, tiến tới cấm sử dụng. Điều cấm này đã tạo cơ sở pháp lý quan trọng nhất cho Chính phủ tổ chức thực hiện, giải quyết một cách cơ bản một tệ nạn xã hội, đem lại kết quả nhiều mặt cho đất nước.

4. Quan hệ Quốc tế về BVMT

Luật BVMT của Việt Nam có riêng một chương nói về các quan hệ Quốc tế trong lĩnh vực BVMT. Đây là một yêu cầu khách quan vì sự nghiệp BVMT ở Việt Nam không thể tách rời

sự nghiệp BVMT của thế giới - "ngôi nhà chung của chúng ta". Chúng ta cam kết các điều khoản của các công ước và hiệp định Quốc tế mà Việt Nam đã phê chuẩn, ký kết hoặc tham gia. Đồng thời, Việt Nam yêu cầu người khác phải tôn trọng pháp luật BVMT của Việt Nam. Nếu có thể xảy ra mâu thuẫn, giải quyết tại Việt Nam trên cơ sở công bằng, tôn trọng lẫn nhau. Các quy định tại chương V của Luật BVMT cho phép Nhà nước, Chính phủ ta tham gia vào tất cả các công ước và hiệp định Quốc tế quan trọng về BVMT.

5. Yếu tố hồi tố trong luật BVMT

Điều 17 của Luật BVMT quy định rằng các cơ sở hiện đang hoạt động từ trước khi luật có hiệu lực phải thực hiện việc đánh giá tác động đến môi trường do các hoạt động của mình từ trước tới nay, phải thực hiện phương án giảm thiểu ô nhiễm. Điều 53 của Luật quy định tổ chức, cá nhân, kể cả tổ chức, cá nhân nước ngoài đã gây ra ảnh hưởng lâu dài, phức tạp lên môi trường và sức khoẻ của người Việt Nam phải có trách nhiệm bồi thường và khắc phục hậu quả về mặt môi trường, mặc dù việc đó được thực hiện từ khi chưa có Luật BVMT.

Điều 17 và điều 53 đã sử dụng yếu tố hồi tố của pháp Luật, tức là xét xử cả các hành vi đã được thực hiện trước khi luật có hiệu lực. Đây là vấn đề phức tạp của luật pháp, vì vậy phải được xem xét rất thận trọng khi vận dụng trong xây dựng luật. Nhưng do tình hình ô nhiễm và suy thoái môi trường cụ thể của Việt Nam và xét tính chất nghiêm trọng của các hành vi trong quá khứ (trước khi luật có hiệu lực), Luật BVMT đã sử dụng yếu tố hồi tố trong các trường hợp vừa nêu tạo điều kiện để thực hiện một số nguyên tắc BVMT và để có điều kiện thực tế giải quyết được các vấn đề môi trường gay cấn của Việt Nam đã bị các nguyên nhân trong quá khứ gây ra.

VII. NHỮNG NỘI DUNG CỦA LUẬT BVMT LIÊN QUAN ĐẾN CÔNG TÁC KẾ HOẠCH HOÁ

Điều 10: Về kế hoạch phòng, chống suy thoái môi trường, ô nhiễm môi trường, sự cố môi trường.

Điều 12: Về việc khai thác rừng theo đúng quy hoạch.

Điều 14: Về việc khai thác đất nông nghiệp, đất lâm nghiệp, đất sử dụng vào việc nuôi trồng thuỷ sản phải tuân theo các quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch cải tạo đất, đảm bảo cân bằng sinh thái.

Điều 16: Về tiêu chuẩn môi trường Việt Nam.

Điều 18: Về đánh giá tác động đến môi trường của các dự án.

Điều 26: Về quy hoạch bãi rác thải.

Điều 37: Về chiến lược, chính sách BVMT, kế hoạch bảo vệ môi trường.

VIII. NHỮNG KHÓ KHĂN TRONG CÔNG TÁC QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ BVMT, THỰC HIỆN LUẬT BVMT VÀ NHỮNG KHUYẾN NGHỊ

Để luật BVMT của Việt Nam phải được thực thi có hiệu quả hơn nữa, nhất là trong điều kiện đòi hỏi ngày càng phức tạp về BVMT. Trong quá trình công nghiệp hoá và hiện đại hoá của đất nước hiện nay, công tác quản lý Nhà nước về BVMT cần phải chú trọng giải quyết các mặt dưới đây:

- Trong quá trình thực hiện luật BVMT, Bộ KH, CN & MT đã dần dần từng bước hoàn thiện hệ thống luật pháp về BVMT. Theo các quy định của luật BVMT, đến nay số lượng văn bản pháp luật đã ban hành là hàng loạt văn bản, trong đó có 2 nghị định quan trọng đã được Chính phủ ban hành. Như vậy, về căn bản các văn bản pháp luật trên đã đáp ứng được các hoạt động quản lý Nhà nước về BVMT. Tuy nhiên, để thực hiện tốt và

đúng với các quy định chung của luật BVMT, cần phải ban hành những văn bản pháp quy cụ thể như các quy định về quản lý chất thải, chất thải độc hại, quản lý và bảo tồn đa dạng sinh học, các quy định về phí, lệ phí cho hoạt động BVMT, quỹ dự phòng môi trường ...

- Việc thực hiện điều 17 luật BVMT còn gặp nhiều khó khăn, do các cơ sở sản xuất, kinh doanh đang hoạt động từ trước khi có luật BVMT thường có công nghệ lạc hậu, hệ thống xử lý chất thải, ô nhiễm hầu như không có hoặc quá cũ nát, mặt khác, các cơ sở này không đủ kinh phí để cải tiến công nghệ, xử lý ô nhiễm để bảo đảm tiêu chuẩn môi trường. Vì vậy, Nhà nước cần có chính sách hỗ trợ cho các doanh nghiệp Nhà nước đang gặp khó khăn về tài chính trong hoạt động BVMT của doanh nghiệp.

- Về tổ chức, cần tăng cường tổ chức quản lý Nhà nước về BVMT ở Trung ương để có thể đáp ứng được khối lượng công việc về quản lý môi trường như hiện nay và còn nhiều hơn nữa trong tương lai khi đất nước công nghiệp hoá và hiện đại hoá. Chính vì vậy, cấp thiết nên thành lập một cơ quan quản lý Nhà nước về môi trường độc lập không gắn kết với các ngành khác như hiện nay, quyền hạn của một cơ quan quản lý Nhà nước độc lập về BVMT có thể được gọi là Uỷ ban nhà nước về môi trường và phát triển bền vững - có như vậy, mới có đủ khả năng đảm bảo chức năng quản lý Nhà nước về môi trường trong tình hình phức tạp hiện nay và sẽ càng phức tạp hơn nữa trong tương lai.

- Ở địa phương, nên tăng cường biên chế cho các cơ quan quản lý môi trường ở các Sở. Đối với những địa phương môi trường phức tạp, tập trung công nghiệp có thể thành lập Chi cục môi trường.

- Tổ chức bộ phận quản lý Nhà nước về BVMT ở cấp quận, huyện. Đồng thời ở cấp xã cũng nên có bộ phận về quản lý hoạt

động BVMT. Như vậy, hoạt động BVMT mới có thể được đẩy mạnh ở tất cả các cấp, việc thực hiện luật BVMT có hiệu quả hơn

- Hoàn thiện các bộ phận quản lý môi trường ở các Bộ, Ngành, tăng cường hoạt động môi trường ở các tổ chức xã hội, các trường học.

- Các hoạt động BVMT phải được kế hoạch hoá như một ngành trong hệ thống kế hoạch hoá các hoạt động quản lý Nhà nước.

- Luật ngân sách Nhà nước đã quy định mục chi ngân sách cho BVMT, nhưng nên đảm bảo kinh phí cho các hoạt động BVMT hàng năm là 2 - 3% GDP.

- Tăng cường tiềm lực cho các hoạt động thanh tra, kiểm tra, kiểm soát môi trường.

- Tăng cường các quy chế về BVMT, tiếp tục xây dựng các văn bản pháp luật quản lý Nhà nước về BVMT như đã nói ở trên và cần có sự hỗ trợ của các Bộ, Ngành liên quan để Luật BVMT ngày càng có hiệu lực.

- Phối hợp với các ngành, địa phương, các tổ chức quần chúng có biện pháp, phong trào BVMT, thực hiện báo cáo ĐTM của các dự án, các cơ sở đang hoạt động, thẩm định các quy hoạch.

- Tiếp tục đẩy mạnh quan hệ Quốc tế về BVMT, tranh thủ các dự án tài trợ Quốc tế về BVMT.

IX. CẤU TRÚC VÀ NỘI DUNG CỦA LUẬT BVMT

* Quy định việc bảo vệ môi trường nhằm bảo vệ sức khoẻ nhân dân, phục vụ sự phát triển lâu bền của đất nước và góp phần bảo vệ môi trường khu vực và toàn cầu.

* Mục tiêu của luật BVMT nhằm: Ngăn chặn, khắc phục các hậu quả xấu do tác động của con người và thiên nhiên gây ra, điều chỉnh việc khai thác, sử dụng các thành phần môi trường

cho hợp lý để phục vụ sự nghiệp phát triển lâu bền của đất nước.

* Luật BVMT bao gồm lời nói đầu, 7 chương với 55 điều khoản.

Chương I: Những quy định chung, từ điều 1 đến điều 9.

Xác định đối tượng, phạm vi điều chỉnh của Luật, xác định các nguyên tắc về trách nhiệm, nghĩa vụ và quyền hạn bảo vệ môi trường của các tổ chức và cá nhân. Mọi công dân sống trên đất nước Việt Nam đều có quyền được hưởng môi trường trong lành và có nghĩa vụ bảo vệ môi trường.

Chương II: Phòng chống suy thoái môi trường, ô nhiễm môi trường, sự cố môi trường, từ điều 10 đến điều 29.

Bao gồm các quy định về phòng chống suy thoái, ô nhiễm, sự cố môi trường liên quan đến việc sử dụng các thành phần môi trường: Đất, nước, không khí, các nguồn lợi sinh vật, các hệ sinh thái, các nguồn gen, đa dạng sinh học, cảnh quan. Các quy định tại chương này bao quát những nguyên tắc chung nhất mà các văn bản luật, dưới luật khác liên quan đến bảo vệ môi trường sẽ đề cập đầy đủ.

Chương này đồng thời cũng quy định việc cấm nhập chất thải vào Việt Nam.

Chương III: Khắc phục suy thoái môi trường, ô nhiễm môi trường, sự cố môi trường, từ điều 30 đến 36.

Chương này bao gồm những quy định về quyền hạn, nghĩa vụ của các tổ chức, cá nhân để khắc phục suy thoái môi trường, ô nhiễm môi trường, sự cố môi trường. Các cơ sở sản xuất kinh doanh có trách nhiệm xử lý chất thải bằng các công nghệ thích hợp, đặc biệt phải áp dụng mọi biện pháp, bằng mọi phương tiện để xử lý các hiện tượng phóng xạ, bức xạ điện từ và bức xạ ion hoá vượt quá giới hạn cho phép.

Chương này cũng quy định về nghĩa vụ thanh toán, chi phí hoặc đền bù cho việc huy động khắc phục sự cố môi trường.

Chương IV: Quản lý Nhà nước về bảo vệ môi trường, điều 37 đến điều 44.

Chương này quy định nội dung quản lý Nhà nước về bảo vệ môi trường, chức năng, nhiệm vụ của hệ thống cơ quan quản lý Nhà nước về bảo vệ môi trường từ Trung ương, Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường đến các Sở Khoa học, Công nghệ và Môi trường thuộc cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

Chương này cũng xác định nội dung, chức năng, thẩm quyền của hệ thống thanh tra chuyên ngành Nhà nước (đoàn thanh tra, thanh tra viên) về bảo vệ môi trường. Xác định thế nào là hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường, quy định về nguyên tắc áp dụng các chế tài, bồi thường với các hành vi trên.

Chương V: Quan hệ Quốc tế về bảo vệ môi trường, điều 45 đến điều 48.

Nội dung chương này thể hiện chính sách của Nhà nước ta về lĩnh vực bảo vệ môi trường, xác định chủ quyền và bảo vệ lợi ích Quốc gia, xác định trách nhiệm của Nhà nước ta cùng cộng đồng Quốc gia trên thế giới trong việc bảo vệ môi trường toàn cầu và khu vực.

Chương này cũng quy định về nguyên tắc việc giải quyết các tranh chấp có yếu tố nước ngoài trên cơ sở pháp luật Việt Nam về bảo vệ môi trường, đồng thời tôn trọng các điều ước Quốc tế mà Việt Nam tham gia hoặc ký kết và các thông lệ Quốc tế.

Chương VI: Khen thưởng và xử lý vi phạm, điều 49 đến điều 52

Chương VII: Điều khoản thi hành, từ điều 52 đến điều 55

Nghị định của Chính phủ về hướng dẫn thi hành luật bảo vệ môi trường.

. Nghị định 175/CP ký ngày 18/10/1994.

. Bao gồm 7 chương với 40 điều khoản và 5 phụ lục.

Chương I: Những quy định chung, từ điều 1 đến điều 3.

Chương II: Phân công trách nhiệm quản lý Nhà nước về bảo vệ môi trường; trách nhiệm của tổ chức và cá nhân đối với việc bảo vệ môi trường, từ điều 4 đến điều 8.

Chương III: Đánh giá tác động môi trường, từ điều 9 đến điều 20.

Chương IV: Phòng, chống, khắc phục suy thoái môi trường, ô nhiễm môi trường và sự cố môi trường, từ điều 21 đến điều 31.

Chương V: Nguồn tài chính cho nhiệm vụ bảo vệ môi trường, từ điều 32 đến điều 36.

Chương VI: Thanh tra về bảo vệ môi trường, từ điều 37 đến điều 38.

Chương VII: Điều khoản thi hành, từ điều 39 đến điều 40.

Phụ lục

1.1- Nội dung báo cáo đánh giá sơ bộ tác động môi trường.

1.2- Nội dung báo cáo đánh giá chi tiết tác động môi trường.

1.3- Nội dung báo cáo đánh giá tác động môi trường đối với các cơ sở đang hoạt động.

2- Phân cấp thẩm định báo cáo ĐTM.

3- Danh mục thực vật rừng, động vật quý hiếm.

4- Tiêu chuẩn thải khí cho các phương tiện vận tải. Tiêu chuẩn thải khí cho các loại xe mới.

5- Quy định các tiêu chuẩn.

5.1- Tiêu chuẩn tiếng ồn cho phương tiện vận tải.

5.2- Tiêu chuẩn tiếng ồn tại các khu vực.

5.3- Mức rung cho phép.

5.4- Mức rung ở từng octa.

X. NGHỊ ĐỊNH CỦA CHÍNH PHỦ QUY ĐỊNH XỬ PHẠT VI PHẠM HÀNH CHÍNH VỀ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG (NGHỊ ĐỊNH 26 CP)

Ban hành ngày 26 tháng 4 năm 1996, gồm 5 chương với 30 điều quy định.

Chương I: Những quy định chung, từ điều 1 đến điều 5

Chương này bao gồm:

- Những nguyên tắc xử phạt vi phạm hành chính về bảo vệ môi trường.

- Bồi dưỡng thiệt hại về môi trường.

- Thời hạn xử phạt.

- Phân định thẩm quyền xử phạt.

- Hình thức xử phạt.

Chương II: Những hành vi vi phạm hành chính về bảo vệ môi trường, hình thức và mức xử phạt, từ điều 6 đến điều 19.

Chương này gồm những vấn đề về:

- Vi phạm khai thác, kinh doanh các động, thực vật quý hiếm.

- Vi phạm về bảo vệ môi trường trong các lĩnh vực kinh doanh, sản xuất, bệnh viện, khách sạn, nhà hàng v. v...

- Vi phạm về giấy phép xuất nhập khẩu công nghệ, thiết bị, hoá chất độc hại, chế phẩm vi sinh có liên quan đến bảo vệ môi trường.

- Vi phạm về nhập xuất chất thải.

- Vi phạm về phòng tránh sự cố môi trường trong tìm kiếm, thăm dò, khai thác, vận chuyển dầu khí.

- Vi phạm về chất phóng xạ và bức xạ.

- Vi phạm về vận chuyển và xử lý nước thải, rác thải.

- Vi phạm về ô nhiễm đất.

- Vi phạm về tiếng ồn, độ rung.

- Vi phạm về sản xuất, vận chuyển, buôn bán nhập khẩu tàng trữ thuốc pháo.

- Vi phạm trong việc khắc phục hậu quả sự cố môi trường.

Chương III: Thẩm quyền, thủ tục xử phạt, từ điều 20 đến điều 25.

Chương này bao gồm những vấn đề về:

- Thẩm quyền quyết định xử lý.

- Thẩm quyền xử phạt của cơ quan hải quan, thanh tra Nhà

nước chuyên ngành.

- Thủ tục xử phạt.
- Thu nộp tiền phạt.
- Tước quyền sử dụng giấy phép.
- Thủ tục áp dụng các biện pháp xử lý hành chính khác.

Chương IV: Khiếu nại, tố cáo xử lý vi phạm, từ điều 26 đến điều 27

Chương này bao gồm các vấn đề về khiếu nại, tố cáo và giải quyết khiếu nại, giải quyết tố cáo đồng thời cũng quy định về việc xử lý người có thẩm quyền xử phạt bị sai phạm.

Chương V: Điều khoản thi hành, từ điều 28 đến điều 30.

Chương này quy định về hiệu lực của nghị định, quy định cho Bộ trưởng Bộ KHCN&MT và Bộ trưởng Bộ Tài chính phải có trách nhiệm tổ chức hướng dẫn, đồng thời yêu cầu các ngành, các Bộ, các địa phương chịu trách nhiệm thi hành.

XI. KHUNG CHÍNH SÁCH VÀ CÁC NGUYÊN TẮC VỀ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG

1. Mục tiêu của chính sách đề ra nhằm phát triển bền vững, trong đó tập trung vào những vấn đề chủ yếu sau

1.1 Nâng cao chất lượng cuộc sống cho nhân dân theo tiêu chuẩn nhất định

Tiêu chuẩn nhà ở.

Tiêu chuẩn cây xanh.

Tiêu chuẩn năng lượng (Calories).

Tiêu chuẩn năng lượng điện.

Tiêu chuẩn dịch vụ.

Tiêu chuẩn cơ sở hạ tầng.

1.2. Nhất thể hoá bảo vệ môi trường trong kế hoạch phát triển

Kế hoạch hoá bảo vệ môi trường phải là một điểm quan

trọng của hệ thống kế hoạch phát triển bền vững.

Xây dựng các chỉ tiêu môi trường trong hệ thống thống kê - Kế hoạch hoá.

Chi phí môi trường được dựa vào phân tích GDP.

1.3. Bảo vệ đa dạng sinh học và hệ sinh thái đang bị suy thoái

Đa dạng sinh học trên đất liền, biển.

Các hệ sinh thái trên đất liền: Núi cao, trung du, đồng bằng, đất ngập nước, hệ sinh thái, các hồ chứa, đầm lầy.

Các hệ sinh thái biển, ven biển, đảo.

Hệ sinh thái nhạy cảm.

1.4. Sử dụng bền vững nguồn tài nguyên thiên nhiên

Xác định giá trị tài nguyên, giá trị sinh thái, chức năng sinh thái và môi trường.

Xác định giá trị thương mại, chi phí quản lý, chu trình sinh thái.

Sử dụng tiết kiệm, tái sử dụng nguyên liệu thải.

1.5. Ngăn ngừa ô nhiễm và kiểm soát ô nhiễm

Ngăn ngừa bằng các văn bản quy định pháp luật, quy phạm kỹ thuật, hệ thống tiêu chuẩn.

Các chính sách khuyến khích, các chính sách kinh tế.

Các khâu: Khai thác, sản xuất, chế biến, vận chuyển, kho chứa, xử lý, bãi thải.

Các chất thải rắn, lỏng, khí độc hại, không độc hại.

Các nguồn hoá chất, chất phóng xạ.

Các nguồn vi sinh, sinh học.

1.6. Quản lý các di sản văn hoá, cảnh quan tự nhiên

Các di sản văn hoá đã được xếp hạng, di sản UNESCO, các cảnh quan thiên nhiên, các khu bảo tồn thiên nhiên, các vườn Quốc gia, công viên.

1.7. Giảm tối thiểu tốc độ tăng dân số

Quản lý gia tăng dân số, chính sách phát triển dân số theo từng vùng, quản lý dân số theo cơ chế quản lý kinh tế, tái định cư xây dựng vùng kinh tế mới, phân bố lực lượng sản xuất, quy hoạch dân cư

2. Chính sách được đề ra trên các nguyên tắc

2.1. Đất và chế độ sở hữu, bảo quản quỹ đất

Nguyên tắc này khuyến khích quyền lợi và nghĩa vụ của mọi người để quản lý có hiệu quả kinh tế và sinh thái.

2.2. Được sống trong một môi trường trong sạch

Nguyên tắc này xác định nhân quyền về môi trường, con người đòi hỏi được sống trong môi trường trong lành.

2.3. Phát triển phải bền vững

Đáp ứng nhu cầu trước mắt nhưng đảm bảo điều kiện cho phát triển của các thế hệ mai sau.

2.4. Đảm bảo lương thực và năng lượng

Nguyên tắc này đảm bảo cuộc sống, đảm bảo tái sinh năng lượng để con người trong xã hội hoạt động và phát triển.

2.5. Nguyên tắc lấy gì của tự nhiên phải trả lại tự nhiên (đối với tài nguyên tái tạo)

Khai thác các của cải vốn có của tự nhiên phải đảm bảo trả lại tự nhiên về chất lượng và chu trình sinh thái của tài nguyên tái tạo.

2.6. Nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền

Người gây ô nhiễm, suy thoái, sự cố môi trường phải trả tiền cho việc xử lý tái tạo, khôi phục môi trường.

2.7. Giảm thiểu khai thác tài nguyên không tái tạo

Sử dụng tiết kiệm, sử dụng tài nguyên thay thế.

2.8. Giảm đói nghèo, chính sách khuyến nông

Chính sách khuyến khích phát triển sản xuất, hỗ trợ người

nghèo ở thành thị và nông thôn, áp dụng chính sách khuyến nông trong sản xuất nông nghiệp

2.9. Các tập quán canh tác, du canh, du cư cần được điều chỉnh

Điều chỉnh tập quán canh tác, định canh, định cư với việc hỗ trợ của Nhà nước để ổn định, phát triển sản xuất, bảo đảm đời sống.

3. Chính sách cho các thành phần môi trường

3.1. Quản lý đất theo kế hoạch, chế độ sở hữu lâu dài

Quản lý đất, mặt nước theo kế hoạch phát triển với bảo vệ môi trường. Chế độ sở hữu lâu dài cho tư nhân, tập thể vào phát triển sản xuất, bảo vệ môi trường.

3.2. Bảo vệ đa dạng sinh học

Bảo vệ các hệ sinh thái, loài động vật quý hiếm, các khu bảo tồn thiên nhiên, đất ngập nước, cảnh quan thiên nhiên.

Chính sách quản lý đa dạng sinh học phải được thể hiện trong kế hoạch hoá bảo tồn, thương mại phải phục vụ cho phát triển đa dạng sinh học. Xây dựng các quy chế bảo vệ các loài động thực vật quý hiếm, các loài chim di cư, cảnh quan, nguồn gen.

3.3. Quản lý các lưu vực sông

Trong các quy hoạch tổng thể, quy hoạch ngành, thẩm định các dự án.

3.4. Quản lý hệ sinh thái ven biển và môi trường biển

Quản lý các hệ sinh thái nhạy cảm ven biển như các hệ sinh thái cửa sông, rừng ngập mặn, rừng tràm, các hệ sinh thái san hô, cỏ biển, các đảo ở biển, quản lý ô nhiễm môi trường biển đối với các hoạt động tàu thuyền, khai thác dầu khí ...

3.5. Quản lý dân số và tái định cư

Quản lý phát triển dân số tại đô thị theo quy hoạch về quy mô và phát triển đô thị trong đó có quản lý dân số tăng tự nhiên, tăng cơ học.

Tái định cư cho các vùng di dân cưỡng bức, xây dựng vùng kinh tế mới, phân bố lực lượng sản xuất.

3.6. Ngăn ngừa ô nhiễm công nghiệp và ô nhiễm do đô thị hóa

Quy hoạch theo các tiêu chuẩn bền vững.

Thẩm định ĐTM.

Xử lý chất thải.

Các quy chế.

Các chính sách kinh tế.

Chính sách đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng.

3.7. Cung cấp nước sạch, vệ sinh môi trường nông thôn

Gần 80% dân số ở nông thôn, khoảng 30% được cung cấp nước sạch, chính sách đầu tư và nhân dân đóng góp, tổ chức UNICEF giúp đỡ để đảm bảo 80% dân số nông thôn được dùng nước sạch đến năm 2000. Chính sách đảm bảo nguồn, thu thuế sử dụng nước, xử lý và quản lý các nguồn nước từ sông, ao, hồ, các bể chứa nước mưa.

Chính sách đầu tư cải tạo vệ sinh môi trường nước cho cộng đồng dân cư, chính sách khuyến khích xử lý để làm phân bón, năng lượng tái sinh.

3.8. Ngăn ngừa ô nhiễm trong nông nghiệp và nông thôn

Giảm tối thiểu sử dụng phân hoá học, thuốc trừ sâu từ nguồn hoá chất, khuyến khích sử dụng phân bón, thuốc trừ sâu từ nguồn sinh vật.

Các hoạt động sản xuất tiểu thủ công nghiệp trong nông nghiệp, nông thôn phải đi đôi với các biện pháp bảo vệ môi trường.

3.9. Chính sách giảm thuế hoặc miễn thuế cho việc nhập công nghệ tiên tiến, xử lý chất thải

3.10. Chính sách kinh tế - xã hội đối với các cơ sở gây ô nhiễm bởi công nghệ cũ, hoạt động ít hiệu quả

Di chuyển nhà máy, đóng cửa nhà máy. Nhà nước có chính sách hỗ trợ kinh tế, công ăn việc làm cho tập thể và người lao động.

3.11. Chính sách giảm tối thiểu các tác động làm biến đổi khí hậu và mực nước biển

Chính sách khuyến khích cải tiến công nghệ, thay đổi nguyên liệu, tiến tới không sử dụng các chất làm suy giảm tầng Ôzôn.

3.12. Chính sách giảm tối thiểu các chất làm suy giảm tầng Ôzôn

Khuyến khích cải tiến công nghệ, thay đổi nguyên liệu tiến tới không sử dụng các chất làm suy thoái tầng Ôzôn.

3.13. Chính sách quản lý các chất thải độc hại, các nguồn thải, nguồn nhập hoá chất độc hại

3.14. Môi trường cho cộng đồng dân cư, nhóm quần cư dân tộc ở các vùng sâu, vùng xa

Chính sách đầu tư cho các vùng bị thiên tai, ngăn ngừa các nguyên nhân gây thiên tai, chính sách hỗ trợ cho khắc phục hậu quả do sự cố môi trường.

3.15. Chính sách về các công cụ kinh tế như phí, lệ phí, xử phạt, thuế, quỹ môi trường

Chính sách công cụ kinh tế thể hiện công bằng người gây ô nhiễm phải trả phí ô nhiễm, người sử dụng các thành phần môi trường sinh thái phải nộp phí để quản lý phục hồi chức năng sinh thái, người được hưởng môi trường trong lành phải đóng góp tài chính, quỹ nhằm hỗ trợ cho các công tác bảo vệ môi trường, cải tạo môi trường. Các cơ sở sản xuất, kinh doanh phải đóng góp ký cược về bảo đảm môi trường phí cho quản lý môi trường, cho quan trắc, thanh tra, kiểm tra, cấp giấy phép môi trường, nhãn môi trường cho các sản phẩm đảm bảo tiêu chuẩn môi trường

3.16. Tư nhân hoá các dịch vụ xử lý chất thải

Chính sách cho tư nhân hoá các dịch vụ xử lý chất thải, xây dựng các cơ sở thu gom, xử lý chất thải, kiểm tra và dịch vụ kỹ thuật xử lý ô nhiễm theo tiêu chuẩn môi trường.

3.17. Giáo dục môi trường, nghiên cứu môi trường, tập huấn kỹ thuật, nâng cao nhận thức môi trường cho cộng đồng bằng các phương tiện thông tin

Chính sách trong các trường học về giảng dạy môi trường cho học sinh, sinh viên, tập huấn kỹ thuật cho cán bộ quản lý, xây dựng chính sách, nâng cao nhận thức và quản lý cho các cấp lãnh đạo, các tổ chức, đoàn thể quần chúng.

4. Các công cụ thực hiện chính sách

4.1. Luật pháp

Luật, các văn bản dưới luật, các quy phạm kỹ thuật.

4.2. Thể chế và tổ chức

Cơ chế quản lý hành chính, quản lý kinh tế, kế hoạch hoá theo tổ chức, theo ngành dọc, ngành ngang và cơ chế hợp tác giữa các ngành ở trung ương và địa phương.

4.3. Hợp tác Quốc tế

Hợp tác với các tổ chức Quốc tế, tổ chức khu vực, đa phương, song phương về môi trường, về thương mại, về kinh tế, về đào tạo v..v... liên quan đến môi trường, hợp tác theo dự án, theo chương trình

4.4. EIA, monitoring, kiểm tra, kiểm soát, kiểm toán, thanh tra

Đánh giá tác động môi trường và ra các quyết định thẩm định kiểm soát ô nhiễm và ra bản xác nhận kiểm soát ô nhiễm, cấp giấy phép hoạt động, nhãn sinh thái theo sản phẩm.

Thiết lập mạng monitoring cơ bản và labô phân tích, định kỳ kiểm tra, thanh tra, kiểm soát ô nhiễm, kiểm toán môi trường.

4.5. Các công cụ kỹ thuật, tiêu chuẩn

Chính sách đầu tư các điều kiện kỹ thuật phục vụ quản lý, chuẩn hoá labô, kỹ thuật viên cơ sở, giáo dục, đào tạo, nghiên cứu.

Chương VIII

TỔ CHỨC, HOẠT ĐỘNG VÀ BAN HÀNH CÁC VĂN BẢN DƯỚI LUẬT

I. TỔ CHỨC VÀ CÁC HOẠT ĐỘNG BVMT

1.Tổ chức hệ thống cơ quan quản lý BVMT

Từ năm 1992, hệ thống cơ quan quản lý BVMT đã được thành lập từ Trung ương (Bộ KHCN&MT) đến các Bộ, Ngành, các Địa phương.

Năm 1993, Cục Môi trường đã được thành lập trên cơ sở Vụ tài nguyên và môi trường gồm các phòng: Thẩm định, Kiểm soát ô nhiễm, Hiện trạng, Chính sách, Thanh tra, Cơ sở dữ liệu, Bảo tồn thiên nhiên và Thông tin - văn phòng.

Hầu hết các Sở KHCN&MT đều có phòng quản lý môi trường. Hiện nay trên cả nước có khoảng hơn 200 cán bộ quản lý môi trường.

2. Xây dựng chính sách và chiến lược BVMT

Các chỉ thị của Thủ tướng, Nghị định của Chính phủ, các chính sách của Nhà nước ta về: Cấm sản xuất, buôn bán và đốt pháo; giao đất và giao rừng; phủ xanh đất trống đồi núi trọc; khuyến khích sử dụng công nghệ sạch và công nghệ sạch hơn; bảo vệ các động, thực vật quý hiếm có nguy cơ bị tuyệt chủng, quy hoạch phát triển theo vùng; cung cấp nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn; quản lý tổng hợp các vùng cửa sông, ven biển, các vùng đất ngập nước, tăng cường các biện pháp quản lý

tổng hợp phòng trừ sâu bệnh; giảm tối thiểu tốc độ tăng dân số v. v... Và gần đây là chính sách đóng cửa rừng tự nhiên là những nỗ lực của Nhà nước ta trong việc tiếp cận PTBV (phát triển bền vững).

Tuy nhiên, hiện nay chúng ta chưa có được một chiến lược BVMT và PTBV một cách chính thức, còn thiếu nhiều chính sách BVMT quan trọng ở tầm vĩ mô nhằm PTBV.

Bộ KHCN&MT đang phối hợp nghiên cứu, tư vấn để Chính phủ ban hành các chính sách về bảo vệ các hệ sinh thái đang bị suy thoái; sử dụng hợp lý các tài nguyên thiên nhiên phù hợp với quan điểm PTBV, ngăn ngừa ô nhiễm công nghiệp và ô nhiễm đô thị.

3. Quy hoạch và kế hoạch hoá môi trường

Ngay sau khi luật BVMT được thông qua, Bộ KHCN&MT phối hợp với Bộ Kế hoạch và đầu tư ban hành thông tư liên Bộ 155/TTLB quy định tạm thời về kế hoạch hoá công tác BVMT. Theo đó, các Bộ, Ngành và các địa phương xây dựng các dự án điều tra cơ bản về môi trường trong kế hoạch hàng năm của mình.

Trong 4 năm qua, trung bình hàng năm khoảng 10% kinh phí sự nghiệp kinh tế được trích cho hoạt động điều tra cơ bản về môi trường (khoảng 40 - 45 tỷ đồng).

Tuy nhiên, các quy hoạch ngành, vùng, tỉnh, thành phố còn rất ít chú ý đến yếu tố môi trường.

4. Xây dựng và ban hành các bộ tiêu chuẩn môi trường

Trong các năm qua, Bộ KHCN&MT đã nghiên cứu xây dựng và ban hành 71 tiêu chuẩn môi trường bao gồm các tiêu chuẩn về: Chất lượng nước, chất lượng không khí, âm học, chất lượng đất, chất lượng giấy loại v. v... Đang tiến hành nghiên cứu để xây dựng Bộ tiêu chuẩn thải của các ngành công nghiệp như: Sản xuất linh kiện điện tử; chế biến rau quả; giấy và bột giấy;

chế biến thịt; sản xuất xà phòng và chất tẩy rửa; sản xuất rượu bia; khoan thăm dò và khai thác dầu khí; sản xuất phân bón; sản xuất xi măng, dệt nhuộm.

5. Quan trắc và phân tích môi trường

Bộ KHCN&MT đã xây dựng và đưa vào hoạt động mạng lưới quan trắc và phân tích môi trường Quốc gia. Đến nay đã có 13 trạm QT&PT môi trường đang hoạt động, trong đó có 3 trạm vùng đất liền, 4 trạm vùng biển, 1 phòng thí nghiệm môi trường, 2 trạm đất, 1 trạm hoá chất và phóng xạ, 1 trạm mưa axit.

6. Thanh tra và kiểm tra

Bộ KHCN&MT đã tổ chức tuyên truyền, phổ biến luật và các văn bản dưới luật. Đặc biệt từ sau khi Chính phủ ban hành nghị định 26/CP ngày 26/4/1996 quy định về xử phạt vi phạm hành chính về BVMT, Bộ đã tiến hành nhiều đợt thanh tra, kiểm tra, xử phạt vi phạm hành chính và đình chỉ nhiều cơ sở sản xuất, buộc phải di chuyển địa điểm.

7. Bảo tồn thiên nhiên

Nhận thức được giá trị to lớn về kinh tế, khoa học, văn hoá, xã hội... của đa dạng sinh học (ĐDSH), Chủ tịch nước phê chuẩn Công ước ĐDSH từ tháng 10/1995. Trước đó, Nhà nước ta cũng đã ban hành một số văn bản về BVSH như Luật Bảo vệ và phát triển rừng, Chiến lược bảo tồn Quốc gia của Việt Nam, Pháp lệnh bảo vệ nguồn lợi thuỷ sản và kế hoạch Quốc gia về môi trường và PTBV.

Ngày 22/12/1995, Thủ tướng Chính phủ đã có quyết định số 845/TTg phê duyệt kế hoạch hành động ĐDSH của Việt Nam. Bản kế hoạch đó định hướng lâu dài cho nhiệm vụ bảo tồn ĐDSH của Việt Nam.

- Để bảo vệ các hệ sinh thái, trong đó có rừng và các hệ sinh thái biển, Chính phủ đã có chính sách giao đất, giao rừng và đầu

tư, hỗ trợ cho nhân dân trồng rừng phòng hộ bằng Chỉ thị 327/CP của Thủ tướng Chính phủ.

- Để bảo vệ loài quý hiếm khỏi bị tiệt chủng, sau khi Việt Nam tham gia công ước CITES, Thủ tướng Chính phủ đã có chỉ thị 359/TTg ngày 29/5/1996 về các biện pháp cấp bách để bảo tồn và phát triển các loài động vật hoang dã.

8.Kiểm soát ô nhiễm, quản lý chất thải và khắc phục sự cố môi trường

Ngày 3/4/1997 Thủ tướng Chính phủ ban hành chỉ thị số 199/TTg về những biện pháp cấp bách trong công tác quản lý chất thải rắn đô thị và khu công nghiệp.

Bộ KHCN&MT đã phối hợp với Bộ thương mại ban hành thông tư liên bộ số 2880/KCM - TM quy định tạm thời đối với việc nhập khẩu các phế liệu làm cơ sở kiểm soát việc nhập khẩu các loại phế liệu làm nguyên liệu sản xuất.

- Bộ KHCN&MT đã ban hành thông tư số 2262/TT - TMg ngày 29/12/1995 về hướng dẫn khắc phục sự cố tràn dầu và thông tư số 3370/TT - MTg ngày 22/12/1995 về hướng dẫn khắc phục sự cố môi trường do cháy nổ xăng dầu làm cơ sở pháp lý cụ thể để giải quyết các sự cố môi trường liên quan.

Trong thời gian qua, Bộ KHCN&MT đã phối hợp tư vấn và tham gia đòi bồi thường 4 vụ tràn dầu có kết quả với tổng số tiền phạt lên tới 6.628.000 USD.

II. BAN HÀNH CÁC VĂN BẢN DƯỚI LUẬT

1. Nghị định số 175/CP ngày 18/10/1994 của Chính phủ về hướng dẫn thi hành luật BVMT.

2. Nghị định số 26/CP ngày 26/4/1996 quy định việc xử phạt vi phạm hành chính trong BVMT.

3. Quyết định số 415/TTg ngày 10/8/1994 của Thủ tướng

Chính phủ ban hành về việc quy chế tổ chức và hoạt động của thanh tra bảo vệ nguồn lợi thuỷ sản.

4. Chỉ thị số 200/TTg ngày 29/4/1994 về bảo đảm nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn.

5. Chỉ thị số 406/TTg ngày 8/8/1994 của Thủ tướng Chính phủ về việc cấm sản xuất, buôn bán và đốt pháo.

6. Thông tư liên Bộ số 12/TTLB ngày 28/10/1994 của Bộ Thương mại - Bộ Nội vụ - Bộ KH, CN & MT hướng dẫn thi hành chỉ thị 406/TTg ngày 8/8/1994 của Thủ tướng Chính phủ.

7. Thông tư liên bộ số 155/TTLB ngày 11/4/1994 của Uỷ ban kế hoạch Nhà nước (nay là Bộ kế hoạch và đầu tư) - Bộ KH, CN & MT quy định tạm thời về kế hoạch hoá công tác môi trường.

8. Quyết định số 1064 - QĐ/MTg ngày 22/9/1994 của Bộ KH, CN & MT về việc tăng cường thiết bị cho các trạm quan trắc môi trường.

9. Quyết định số 1065 - QĐ/KHTC ngày 22/9/1994 của Bộ KH, CN & MT về việc thành lập " Hội đồng lựa chọn thiết bị khoa học".

10. Quyết định số 1211 - QQĐ/MTg ngày 22/10/1994 của Bộ KH, CN & MT về việc ban hành quy chế hoạt động của trạm quan trắc và phân tích môi trường tại trường Đại học Bách khoa thành phố Hồ Chí Minh và trường Đại học Xây dựng Hà Nội thuộc Bộ Giáo dục và Đào tạo.

11. Quyết định số 1220 - QĐ/MTg ngày 22/10/1994 của Bộ KH, CN & MT về việc tăng cường trang bị cho trạm quan trắc và phân tích môi trường cho nhiệm vụ thiết kế hệ thống monitoring môi trường.

12. Quyết định số 1355 - QĐ/MTg ngày 14/11/1994 của Bộ KH,CN & MT về việc ban hành quy chế hoạt động trạm quan trắc mưa axit tại Lào Cai.

13. Quyết định số 1428 - QĐ/MTg ngày 28/11/1994 của Bộ KH.CN &MT về việc ban hành quy chế hoạt động của trạm quan trắc và phân tích môi trường tại trung tâm công nghệ xử lý môi trường tại Bộ Tư lệnh hoá học thuộc Bộ Quốc phòng.

14. Quyết định số 1501 - QĐ/MTg ngày 19/12/1994 của Bộ KH. CN &MT về việc ban hành quy chế hoạt động của phòng thử nghiệm môi trường tại trung tâm kỹ thuật I thuộc Tổng cục tiêu chuẩn - đo lường - chất lượng. Bộ KH.CN &MT.

15. Quyết định số 1806 - QĐ/MTg ngày 31/12/1994 của Bộ KH.CN &MT về việc ban hành quy chế tổ chức và hoạt động của Hội đồng thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường và cấp giấy phép môi trường.

16. Quyết định số 252 - QĐ/NN/BVTV ngày 17/4/1995 của Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và công nghiệp thực phẩm về việc đăng ký chính thức và đăng ký bổ sung một số thuốc BVTV vào danh mục thuốc BVTV được phép sử dụng và hạn chế sử dụng ở Việt Nam.

17. Thông tư số 1420/MTg ngày 16/11/1994 của Bộ KH,CN &MT hướng dẫn đánh giá tác động môi trường đối với các cơ sở đang hoạt động.

18. Thông tư số 715/MTg ngày 3/4/1995 của Bộ KH,CN &MT hướng dẫn lập và thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường đối với các dự án đầu tư trực tiếp của nước ngoài.

19. Thông tư số 1485/MTg ngày 12/12/1994 của Bộ KH, CN &MT hướng dẫn tổ chức quyền hạn và phạm vi hoạt động của thanh tra về BVMT.

20. Thông tư số 3370/TT - MTg ngày 22/12/1995 của Bộ KH.CN &MT hướng dẫn tạm thời về khắc phục sự cố môi trường do cháy nổ xăng dầu.

21. Thông tư số 2262/TT - MTg ngày 29/12/1995 của Bộ KH.CN&MT hướng dẫn khắc phục sự cố tràn dầu.

22. Thông tư số 02/TT - MTg ngày 2/1/1996 của Bộ

KH,CN& MT về khí xả và độ ồn của các phương tiện giao thông vận tải.

23. Thông tư số 2433/TT - KCM ngày 9/10/1996 của Bộ KH, CN& MT hướng dẫn thi hành nghị định 26/CP ngày 26/4/1996 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính về BVMT.

24. Kế hoạch Quốc gia về Bảo vệ đa dạng sinh học được Chính phủ thông qua ngày 22/12/1995.

25. Công văn số 389/MTg ngày 17/6/1994 của Bộ KH.CN & MT hướng dẫn tạm thời về việc xử lý sự cố tràn dầu.

26. Công văn số 714/MTG năm 1995 của Bộ KH, CN &MT về việc ban hành phiếu thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường.

27. Quyết định số 2920/QĐ - MTg ngày 21/12/1996 của Bộ KH,CN &MT về việc áp dụng tiêu chuẩn Việt Nam về môi trường.

28. Thông tư liên bộ KH, CN & MT - Thương mại số 2880/KCM - TM ngày 19/12/1996 về quy định tạm thời đối với việc nhập khẩu các phế liệu.

29. Thông tư số 2781/TT - KCM ngày 3/12/1996 của Bộ KH, CN & MT hướng dẫn về thủ tục cấp, gia hạn, thu hồi giấy chứng nhận đạt tiêu chuẩn môi trường cho các cơ sở công nghiệp.

30. Thông tư số 2891/TT - KCM ngày 19/12/1996 của Bộ KH, CN & MT về hướng dẫn BVMT Vịnh Hạ Long.

31. Thông tư số 1100/TT - MTg ngày 20/8/1997 của Bộ KH, CN & MT hướng dẫn và thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường đối với các dự án đầu tư.

32. Thông tư 490/1998/TT - BKHCNMT ngày 29/4/1998 Hướng dẫn lập và thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường đối với các dự án đầu tư.

Nhìn chung, sau 5 năm thực hiện Luật BVMT sơ bộ có một số nhận xét sau:

1. Luật BVMT đã đi vào cuộc sống, ý thức trách nhiệm

BVMT của các cơ quan Nhà nước, các nhà sản xuất kinh doanh và cộng đồng nhân dân được nâng cao.

2. Các hoạt động kinh tế - xã hội và BVMT đã bắt đầu có sự phối hợp và có tác động hỗ trợ lẫn nhau phục vụ mục tiêu "phát triển bền vững".

3. Nhiều phong trào quần chúng về BVMT đã được nhân dân tích cực tham gia.

Môi trường ở một số địa bàn đã được cải thiện một bước, các cơ sở sản xuất kinh doanh từng bước đầu tư cải tiến công nghệ, giảm thiểu và xử lý chất thải.

4. Hệ thống quản lý BVMT từ trung ương đến địa phương đã hình thành, đáp ứng được yêu cầu ban đầu rất khó khăn và phức tạp về BVMT của đất nước.

5. Hoạt động BVMT ở Việt Nam đã hội nhập với hoạt động BVMT của khu vực và thế giới, góp phần vào sự nghiệp BVMT toàn cầu. Dư luận chung của nhiều nước đánh giá cao việc ban hành Luật BVMT và những nỗ lực gần đây của nước ta trong hoạt động quản lý môi trường và BVMT.

Tuy nhiên, cũng còn những yếu kém và hạn chế sau:

6. Hệ thống các văn bản pháp quy chưa đầy đủ thiếu đồng bộ.

7. Nguồn kinh phí đầu tư cho BVMT còn ít so với yêu cầu.

8. Trình độ nhận thức chung về BVMT còn thấp. Nhiều tổ chức, cá nhân còn thiếu trách nhiệm, không tuân thủ các quy định của Luật BVMT trong quá trình sinh sống và hoạt động sản xuất kinh doanh.

9.Cơ quan quản lý Nhà nước về môi trường ở Trung ương và Địa phương còn non trẻ, chưa đáp ứng nổi những nhiệm vụ ngày càng khó khăn và ngày càng phức tạp của công tác quản lý BVMT.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1- Nguyễn Trường Giang, 1996
Môi trường và Luật Quốc tế về môi trường.

2- Luật bảo vệ môi trường
NXB chính trị Quốc gia, 1994.

3- Các công ước Quốc tế về bảo vệ môi trường
NXB chính trị Quốc gia, 1995.

8- Tài liệu tập huấn về Quản lý và kỹ thuật môi trường
Bộ KHCN và MT Cục môi trường, 1997.

5- Các qui định pháp luật về môi trường (tập I và II)
NXB chính trị Quốc gia, 1997.

6- Quản lý hành chính về bảo vệ Môi trường
Bộ KHCN và MT Cục môi trường, 1998.

7- Tiến kịp, phát triển năng lực để xoá nghèo ở Việt Nam.
UNDP và UNICEF, 1996.

8- Emmanuel Boon,1997
Course material for environment and development.

9- Graham & Trotman, 1993
The earth Summit:
The United Nations Conference on
Environment and development (UNCED)
Stanley Johnson

10- IR. F. Huysman, 1996
Course of environmental management
Free University Brussels, Belgium

11- Michael Redclift - Colin Sage, 1994
Strategies for sustainable development
John Wiley & sons
University of London, UK.
12- Vietnam Environmental program and policy priorities for a Socialist Economy in transition.
Report No. 13200- VN, 1995
13- Caring for the Earth
A Strategy for sustainable living
IUCN, UNEP and WWF
Gland, Switzerland, October 1991.

MỤC LỤC